

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE
INTEGRAL - MODALIDAD ESPECIAL

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A.
VIGENCIAS 2011-2012

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012
CICLO: II

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

DICIEMBRE DE 2012

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

Contralor de Bogotá *Diego Ardila Medina*

Contralor Auxiliar *Ligia Inés Botero Mejía*

Director Sectorial *Clemencia Giraldo Gutiérrez*

Subdirector de Fiscalización Movilidad *Baudilio Moreno Arciniegas*

Asesor *Luz Stella Higuera Fandiño*

Equipo Auditor *Jorge Efraín Laverde Enciso (Líder)*

Dagoberto Correa Pil

Martha Lucia Barrera Coronado

José Jaime Ávila Castro

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| 1. DICTÁMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL - MODALIDAD ESPECIAL..... | 5 |
| 2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA..... | 8 |
| 2.1. EVALUACIÓN SISTEMA CONTROL INTERNO CONTRATACIÓN..... | 8 |
| 2.1.1. Hallazgo administrativo, porque en el manual de contratación no se clasifican los numerales para la elaboración de los Estudios Técnicos y Económicos sin que a la fecha se hayan realizado las correcciones respectivas..... | 8 |
| 2.2. CONTRATO 001 DE 2011 CELEBRADO ENTRE TRANSMILENIO S.A. Y EL CONSORCIO RECAUDO BOGOTÁ S.A.S..... | 9 |
| 2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento al reglamento del Comité de Recaudo..... | 10 |
| 2.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento del Numeral 11.4. del Contrato de Concesión 01 de 2011, luego de transcurrido catorce (14) meses a partir de la firma del acta de inicio, 27 de Septiembre de 2011, aun no se ha realizado la concertación del Plan de Integración de las fases I y II con el SIRCI. | 13 |
| 2.2.3. Plan Maestro de Implementación - (PMI) | 19 |
| 2.2.4. Implementación de los subsistemas SIRCI. | 21 |
| 2.2.5. Adecuación e instalación de equipos SIRCI. | 24 |
| 2.2.5.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias presentadas en la planeación para la adecuación de la totalidad de estaciones que conforman el SITP fase III (falta de plan de integración, ubicación de puntos de venta y personalización, instalación de puntos de venta y las pruebas de primer nivel), situación que indujo a que la administración adoptara opciones no previstas en el contrato para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo. | 24 |
| 2.2.5.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$2.041.473.645, que corresponden a lo cancelado a los operadores del Sistema Transmilenio en las estaciones de la calle 26 y el Portal El dorado, durante el periodo comprendido entre el 30 de junio y el 21 de julio del presente año, en cumplimiento de la aplicación del Decreto 324 de 2012, de la Alcaldía mayor, que decretó la gratuidad en la tarifa del servicio de transporte. | 29 |
| 2.2.6. Data Centers..... | 41 |
| 2.2.7. Interventoría contrato SIRCI..... | 42 |
| 2.2.7.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque una vez verificada la información relacionada con la función de | |

| | |
|--|-----------|
| <i>interventoría, se evidenció que a partir de marzo de 2012, no se encontraron informes ni documentos de seguimiento a la ejecución del contrato 01 de 2011.</i> | 42 |
| <i>2.2.8. Contrato 068 de 2010 firmado entre la Secretaria de Movilidad y la firma LOGIT-LOGITRANS.</i> | 43 |
| <i>2.2.9. Cierre financiero.</i> | 48 |
| 2.3. VINCULACIÓN FLOTA. | 52 |
| <i>2.3.1. Contrato de concesión 09 de 2010.</i> | 58 |
| <i>2.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por reiterados incumplimientos por parte del concesionario Sociedad COOBUS S.A.S., sin que a la fecha se haya producido sanción alguna.</i> | 60 |
| 2.4. EVALUACIÓN A CONTRATOS PARA IMPLEMENTACIÓN SITP. | 64 |
| <i>2.4.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que el interventor del contrato no realizó un seguimiento al cumplimiento de las actividades establecidas por el contratista en el “CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES Y ENTREGABLES”.....</i> | 66 |
| <i>2.4.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a el interventor del contrato no realizó informe de su gestión de acuerdo a lo establecido en el manual de contratación.....</i> | 68 |
| <i>2.4.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a el interventor del contrato no realizó informe donde se detalla el estado del contrato y el desarrollo alcanzado al ordenador del gasto por retiro definitivo del interventor.....</i> | 68 |
| <i>2.4.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por que el pago realizado mediante orden No. 292 de febrero 12 de 2012, no se aporta el informe correspondiente a las actividades realizadas durante el periodo comprendido entre el 21 y 30 de enero de 2012.</i> | 69 |
| <i>2.4.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que el interventor del contrato incumplió con una de las funciones administrativas establecidas en el manual de Contratación. .</i> | 70 |
| <i>2.4.3.1. Hallazgo administrativo, por deficiencias en el suministro de la información correspondiente a la ejecución del Contrato.....</i> | 70 |
| <i>2.4.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que el interventor del contrato incumplió con una de sus funciones administrativas establecidas en el manual de Contratación, así mismo, el informe del interventor es idéntico al informe del contratista.</i> | 72 |
| <i>2.4.4. Patio de La Hoja.....</i> | 72 |
| <i>2.4.4.1. Hallazgo administrativo con por cuanto la entidad, no lleva un control administrativo sobre los elementos y equipos entregados como parte de la dotación del patio la hoja ni ha registrado contablemente este bien</i> | 73 |
| 2.5. FONDO DE CONTINGENCIAS DEL SISTEMA TRANSMILENIO | 74 |

| | |
|---|-----------|
| 2.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de (\$18.322.554.839), que corresponden a recursos, girados por la administración distrital para cubrir el déficit del Fondo de Contingencias, por cuanto los ingresos provenientes de la tarifa al usuario no alcanza para cubrir los costos de la operación, lo cual se traduce en un subsidio permanente y generalizado en la prestación del Servicio Público de Transporte. | 74 |
| 2.6. COSTOS DE VIGILANCIA Y ASEO DE LAS ESTACIONES DEL SISTEMA .. | 83 |
| 2.6.1. Antecedentes | 84 |
| 2.6.2. Análisis sectorial 2005-2006 | 84 |
| 2.6.3. Control fiscal de advertencia..... | 85 |
| 2.6.4. Sentencia Tribunal Administrativo de Cundinamarca..... | 86 |
| 2.6.5. Costos de vigilancia aseo mantenimiento y servicios públicos-SITP. 87 | 87 |
| 2.6.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto la entidad, no incluyó en la estructuración económica de los contratos del SITP, los costos de vigilancia, aseo, y mantenimiento de las estaciones, de la Fase III, omisión que es inconveniente para la autosostenibilidad del sistema e inequitativa con Transmilenio S.A. | 88 |
| 2.7. ACCIONES CIUDADANAS..... | 90 |
| 3. ANEXOS..... | 91 |
| 3.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS..... | 92 |

1. DICTÁMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL - MODALIDAD ESPECIAL

Doctor
FERNANDO SANCLEMENTE ALZATE
Gerente General
Empresa de Transporte del Tercer Milenio -TRANSMILENIO S.A.
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A. a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad en el resultado de su gestión en la evaluación de la contratación suscrita para la implementación del SITP en lo que se refiere a los contratos de operación, recaudo, tarifas y socialización del mismo.

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, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno del área evaluada.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, fueron corregidos (o 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 proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral.

Concepto sobre Gestión y Resultados.

Se evaluó la efectividad de los mecanismos de control interno implementados observándose que una de las actividades fundamentales en el seguimiento y control del acervo documentales contenidas en las carpetas de los contratos consiste en la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

adecuada recopilación y organización de tales soportes, los cuales no son guardados de manera sistemática y cronológica.

Lo anterior, a pesar de que en el manual de contratación de la entidad determina que en las obligaciones del Interventor y/o supervisor es la de enviar el original de toda la documentación del contrato dentro de los quince (15) días posteriores a su elaboración, a la dependencia responsable de su guarda y mantenimiento para que reposen en la carpeta del contrato.

En el manual de contratación no se clasifican los numerales que se deben tener en cuenta para la elaboración de los Estudios Técnicos y Económicos sin que a la fecha se hayan realizado las correcciones respectivas.

En la evaluación de seguimiento a la contratación realizada por Transmilenio S.A. en las vigencias 2011 y 2012 con el fin de implementar el Sistema Integrado de Transporte Público SITP, se evidenció que en la ejecución del contrato 070 de 2011 el interventor no realizó un seguimiento al cumplimiento de los cronogramas aprobados, así mismo, no realizó informe donde se detalla el estado del contrato y el desarrollo alcanzado al ordenador del gasto por retiro definitivo del interventor.

Igualmente, se encontró que los interventores de los contratos no presentaron informe de su gestión de acuerdo a lo establecido en el manual de contratación.

En relación al seguimiento de los recursos girados por la administración distrital para cubrir el déficit del Fondo de Contingencias, se evidenció un presunto hallazgo fiscal por valor de \$18.322.554.839, por cuanto los ingresos provenientes de la tarifa al usuario no alcanza para cubrir los costos de la operación, lo cual se tradujo en un subsidio permanente y generalizado en la prestación del Servicio Público de Transporte.

En lo referente a la ejecución del contrato 001 de 2011 celebrado por Transmilenio S.A. con la firma Recaudo Bogotá S.A.S., se detectaron observaciones que hacen referencia a: incumplimiento al reglamento del Comité de Recaudo; incumplimiento del Numeral 11.4, toda vez que transcurrido catorce (14) meses a partir de la firma del acta de inicio aún no se ha realizado la concertación del Plan de Integración de las fases I y II con el SIRCI; deficiencias presentadas en la planeación para la adecuación de la totalidad de estaciones que conforman el SITP fase III (falta de plan de integración, ubicación de puntos de venta y personalización, instalación de puntos de venta y las pruebas de primer nivel), situación que indujo a que la administración adoptara opciones no previstas en el contrato para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo.

De otra parte y en cumplimiento del Decreto 324 de 2012, de la Alcaldía Mayor, que decretó la gratuidad en la tarifa del servicio de transporte, Transmilenio S.A. remitió a

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

la Fiduciaria de Occidente S.A. la liquidación y la información de soporte para efectuar el pago a los agentes del SITP; GMovil con su zona de Engativá, Consorcio Express con sus zonas San Cristóbal y Usaquén y a Recaudo Bogotá, que corresponde al servicio prestado en las estaciones de la calle 26 y el Portal El Dorado, durante el periodo comprendido entre el 30 de junio y el 21 de julio del presente año, lo que ocasionó un presunto detrimento al erario Distrital por valor de \$2.041.473.645.

Consolidación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo No. 3.1. se establecieron diecisiete (17) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) de ellos corresponden a hallazgos con presunto alcance fiscal en cuantía de \$20.364.028.484, que se trasladaran a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y catorce(14) tienen alcance disciplinario los cuales se trasladaran a la Procuraduría General de la Nación y/o Personería Distrital.

Plan de Mejoramiento

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan acciones 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 debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través del SIVICOF dentro de los **cinco (5)** días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las acciones 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, garantizando que busque eliminar la causa del hallazgo, que sea realizable, medible, contribuya a su objeto misional, propicie el buen uso de recursos públicos, el mejoramiento de la gestión institucional y atienda los principios de la gestión fiscal.

Bogotá, D.C, Diciembre 11 de 2012



CLEMENCIA GIRALDO GUTIÉRREZ
Director Técnico Sector Movilidad

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. EVALUACIÓN SISTEMA CONTROL INTERNO CONTRATACIÓN

Se evaluó la efectividad de los mecanismos de control interno implementados, observándose que una de las actividades fundamentales en el seguimiento y control del acervo documental contenidas en las carpetas de los contratos consiste en la adecuada recopilación y organización de tales soportes, que no son guardados de manera sistemática y cronológica de tal manera que permita su verificación en las diferentes fases y etapas que se surten en el proceso contractual, ya que en la ejecución no siempre se encuentran, entre otros documentos, las actas de inicio, certificaciones de entregas parciales e informes de actividades de los productos o servicios contratados.

Lo anterior, a pesar de que en el manual de contratación de la entidad determina que en las obligaciones del Interventor y/o supervisor esta la de enviar el original de toda la documentación del contrato dentro de los quince (15) días posteriores a su elaboración, a la dependencia responsable de su guarda y mantenimiento para que reposen en la carpeta del contrato.

Los Estudios Técnicos y Económicos se están realizando bajo parámetros que no se encuentran establecidos en el Manual de Contratación.

2.1.1. Hallazgo administrativo, porque en el manual de contratación no se clasifican los numerales para la elaboración de los Estudios Técnicos y Económicos sin que a la fecha se hayan realizado las correcciones respectivas

En el Manual de Contratación, establecido el 12 de enero de 2012, en la página 20 se señala: “ 1. **Estudio Técnico y Económico:** Este estudio se consignará en un escrito suscrito por el (los) Jefe (s) de las áreas donde surge la necesidad de la contratación, su contenido será el contemplado en los literales a, b, d, e, f, g y h, antes señalados.” , no obstante al verificar las paginas anteriores no se evidencia clasificación alguna de los literales citados.

Por lo expuesto, se concluye que los Estudios Técnicos y Económicos que forman parte del proceso de contratación celebrados en la vigencia 2012, se elaboran bajo parámetros que no se encuentran referenciados en el Manual de Contratación, y a pesar de que la entidad conocía esta deficiencia a la fecha no ha efectuado las correcciones pertinentes, después de casi un (1) año de implementado.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2. CONTRATO 001 DE 2011 CELEBRADO ENTRE TRANSMILENIO S.A. Y EL CONSORCIO RECAUDO BOGOTÁ S.A.S.

El **objeto** contrato 001 de 2011 es, “*el diseño, suministro, implementación operación y mantenimiento del sistema de recaudo, del subsistema de información y servicio al usuario y del subsistema de integración y consolidación de la información; el diseño, suministro, implementación, gestión y mantenimiento del subsistema de control de la flota; el suministro de la conectividad; la integración entre el subsistema de recaudo, el subsistema de control de flota, el subsistema de información del servicio al usuario y el subsistema de integración y consolidación de la información, que conforman el SIRCI, para el sistema integrado de transporte público de Bogotá D.C.*”

El contrato fue firmado el 1 de Agosto de 2011 y presenta una duración estimada en 16 años contados a partir de la suscripción del acta de inicio firmada el 27 de Septiembre de 2011.

**CUADRO1
CRONOLOGÍA DEL CONTRATO**

| | |
|---|---|
| Contratista | RECAUDO BOGOTA S.A.S |
| Empresas que lo integran. | City Móvil Colombia S.A.S. – Colombia LG CNS – Corea del Sur LandDeveloperInvestment – Panamá. |
| Firma del Contrato | 1 de Agosto de 2011 |
| Duración del Contrato | 16 años |
| Firma Acta de Inicio | 27 de Septiembre de 2011 |
| Valor del Contrato | Indeterminado pero determinable |
| REMUNERACIÓN. | Se le otorga al Concesionario el derecho a una participación en los ingresos generados por la explotación comercial del SITP, lo cual se instrumentara mediante el pago periódico de un valor que para los efectos del presente contrato se denominará participación el que será establecido conforme a las condiciones previstas en el presente contrato ¹ . |
| Derechos de Participación del Concesionario. ² | <ul style="list-style-type: none"> • RFS-Remuneración Fija Semanal del Concesionario del SIRCI. • RVASRS-Remuneración variable del Concesionario del SIRCI por carga del Sistema. • RVHO-Remuneración por equipos de validación y control instalado en vehículos operando en el Sistema. • R_INVER_ADC-Remuneración por Inversión en equipos adicionales. |

¹ Clausula 58 contrato 001 de 2011.

²Cláusula 59-Contrato 001 de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • F(Q)sirci-Factor de Calidad de Servicio(%D_IC,%D_Dis). • Índice de Confiabilidad de la Plataforma Tecnológico del SIRCI (IC) y %D_IC. • Índice de Disponibilidad de la Plataforma Tecnológica del SIRCI (ID) y % D_Dis: |
| ETAPA PREOPERATIVA | Inicia con la firma del acta de inicio por 18 meses y no puede ser superior a 24 meses. |
| Fecha máxima de Terminación Etapa Preoperativa | 26 de Septiembre de 2013 |
| Presentación del Plan Maestro de Implementación-PMI | 28 de Noviembre de 2011 |
| Aprobación del Plan Maestro de Implementación- PMI | 02 de Febrero de 2012 |
| Presentación documentos para acreditar el cierre financiero | 27 de Marzo de 2012 |
| Aprobación del Cierre Financiero | 29 de marzo de 2012 |
| Interventoría | <ul style="list-style-type: none"> • Subgerencia Jurídica de TM S.A. • Subgerencia Técnica y de Servicios de T.M.S.A. • Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario de T.M.S.A. • Subgerente Económico de T.M.S.A. |

Elaborado por Grupo Auditor

2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento al reglamento del Comité de Recaudo.

En la Cláusula 5 del contrato se estableció que “*La Gestión del Sistema integrado de recaudo, control e información y servicio al usuario-SIRCI del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO de Bogotá SITP se desarrollará bajo el principio de colaboración y coordinación centralizada de recaudadores para lo cuál deberá integrarse al Comité de Recaudadores existente, de conformidad con las cláusulas establecidas en el “Convenio para la Constitución del Comité de Gestión del Sistema de recaudo del Sistema Transmilenio”.* (Subrayado fuera del texto)

La CLÁUSULA 11. ETAPA PREOPERATIVA del contrato contempló que “*Se estima como plazo para esta etapa dieciocho (18) meses, sin embargo podrá ser mayor o menor, de conformidad con el Plan Maestro de Implementación presentado por el Concesionario y aprobado para el efecto por TRANSMILENIO S.A, sin que en ningún caso esta etapa pueda ser superior a veinticuatro (24) meses”.* (Subrayado fuera del texto)

Esta etapa inició a partir del 27 de septiembre de 2011, en la cuál el Concesionario deberá entregar en operación la totalidad de los componentes, dispositivos y elementos de software y hardware que componen la plataforma tecnológica, bajo responsabilidad del Concesionario.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el Numeral 11.4 de contrato se estableció que el concesionario deberá *“Adelantar reuniones con los Concesionarios del Sistema de recaudo existente y concertar el Plan de Integración de las fases I y II y el SIRCI”*; soportado en el Anexo 2 del mismo que establece *“durante los tres (3) meses siguientes a la suscripción del Acta de Inicio, el CONCESIONARIO deberá adelantar reuniones con los concesionarios del Sistema de Recaudo existente y concertar el Plan de Integración de las FASES I y II y el SIRCI”*.

Igualmente en el Numeral 1.3.1 del Anexo 2 previo que *“La Plataforma Tecnológica de recaudo implementada por el concesionario deberá ser compatible con el actual sistema de recaudo del Sistema Transmilenio y la integración de nuevos dispositivos o elementos que cumplan con las funcionalidades técnicas establecidas en el anexo 2. Se deberá garantizar la coexistencia hasta que los contratos de la fase I y II terminen”*. (Subrayado fuera del texto)

En el Numeral 4.19.5 del citado Anexo, define las características de las tarjetas.

- a) *Las tarjetas destinadas al SITP deben cumplir con la norma ISO 14443-A*
- b) *Deben ser compatibles con las actualmente utilizadas por TRANSMILENIO S.A.*

En el numeral 20.10 de la cláusula 20 se contempla que el concesionario deberá, *“adherirse al Comité de Gestión del Sistema de Recaudo del sistema Transmilenio cuya información se encuentra contenida en el Numeral 4 del anexo 2 del Pliego de condiciones que dio origen a la presente licitación denominado “Sistemas Existentes”*.

Por lo anterior **RECAUDO BOGOTÁ S.A.S**, se vinculó al **COMITÉ DE OPERADORES**, en cumplimiento de la citada cláusula.

El convenio para la constitución del comité de gestión del sistema de recaudo del sistema Transmilenio, creado entre los Representantes Legales de Transmilenio S.A, y Angelcom S.A; con el objeto de *“Vincular a todos los directos interesados en la Gestión del Sistema de Recaudo del Sistema TRANSMILENIO, a un mecanismo de colaboración y coordinación centralizado y participativo, a través del cuál se definan los principales aspectos de orden técnico, operativo, administrativo y comercial. Relacionados con la adecuada prestación del servicio de recaudo cuando este involucre la utilización combinada, total o parcial, de la infraestructura del Sistema de recaudo del Sistema Transmilenio, y/o mediante el uso de la tarjeta inteligente sin contacto que constituye medio de pago del Sistema de Recaudo del Sistema Transmilenio.*

En especial las partes se comprometen a determinar conjunta y unificadamente, en la forma prevista en el presente convenio, los temas técnicos, administrativos y regulatorios que se relacionan con la operación y la tecnología para la interconexión del recaudo, así como para la comercialización de la tarjeta inteligente sin contacto (TISC).”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En la CLÁUSULA 4 del convenio, se definió la **CONFORMACIÓN DEL COMITÉ DE RECAUDADORES**, y contempló que *“Las partes vinculadas a este convenio y que se vinculen posteriormente al mismo, conforman un Comité de recaudadores de carácter permanente, con el fin de determinar en forma conjunta las políticas para la prestación del servicio de recaudo, compartir información técnica, determinar estrategias conjuntas de comercialización de las TICS, en las estaciones y fuera de ellas (publicidad y venta) y de su distribución y compensación; y en general para promover y propender por el funcionamiento coordinado del recaudo a través de las tarjetas inteligentes sin contacto que se utilicen como medios de pago del Sistema Transmilenio”*.

En cumplimiento el Numeral 5.1 del convenio *“Dictar su propio reglamento para el cumplimiento de sus funciones...”* se adoptó el **REGLAMENTO PARA EL COMITÉ DE RECAUDO**; previendo en el Artículo Primero: *“El Comité de recaudo del Sistema Transmilenio, estará conformado por dos (2) representantes del TRANSMILENIO S:A; el representante legal de cada Agente de Recaudo del Sistema Transmilenio o quien el designe y, otros recaudadores del sistema de transporte con integración tarifaria o interconexión del Sistema Transmilenio.”*

El Artículo Octavo del citado comité establece *“Para cada sesión se deberá designar un presidente quien dirigirá y moderará la reunión; y un secretario, quien elaborará las actas y memorias respectivas; así como lo demás que se acuerde en la reunión”*.

En el Artículo Noveno se contempla que *“Las decisiones del Comité se harán constar en actas aprobadas por el mismo y firmadas por el presidente y el secretario de la misma, en las cuales deberá indicarse, además, la forma en que hayan sido convocados los asistentes y los votos emitidos en cada caso”*.

En cumplimiento de la cláusula quinta de contrato, el Comité de Recaudo se reunió en las siguientes fechas:

**CUADRO 2
REUNIONES COMITÉ DE RECAUDO**

| FECHA | TEMAS |
|--------------|---|
| 30-09-2011 | Reglamento del Comité de Recaudo. |
| 01-11-2011 | Presentación propuesta de integración Recaudo Bogotá. |
| 02-11-2011 | Discusión Reglamento del Comité de Recaudo |
| 08-11-2011 | No se permitió la socialización propuesta de integración del recaudo |
| 11-11-2011 | No asistieron los representantes de los recaudadores de las fase I y II |

Elaborado por Grupo Auditor

Lo anterior fue evidenciado una vez solicitados los respectivos documentos como soporte de las reuniones realizadas los cuales carecen de aprobación, firmas y decisiones allí adoptadas; ésta situación igualmente se soporta en el informe de excepción No 6 presentado el 24 de Septiembre de 2012 por la Universidad de los

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Andes, donde informa al ente gestor que “No hay actas de conclusiones que permitan zanjar diferencias y muchas veces se deben resolver dificultades acudiendo a la memoria de las partes”

Transmilenio S.A., esta transgrediendo el reglamento para el Comité de Recaudo expedido el 22 de agosto de 2003, artículo 9, adoptado para el funcionamiento del COMITÉ DE GESTIÓN DEL SISTEMA DE RECAUDO DEL SISTEMA TRANSMILENIO, el día 10 de marzo de 2003.

La conducta descrita, podría dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 1 y 2 del artículo 34 y numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

2.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento del Numeral 11.4. del Contrato de Concesión 01 de 2011, luego de transcurrido catorce (14) meses a partir de la firma del acta de inicio, 27 de Septiembre de 2011, aun no se ha realizado la concertación del Plan de Integración de las fases I y II con el SIRCI.

En el mes de Diciembre de 2011, se realizaron siete (7) mesas técnicas con los diferentes actores, a fin de avanzar en el proceso para definir una propuesta definitiva para la integración del recaudo, entre las fases I, II y el SIRCI, las cuales e relacionan a continuación:

| | |
|----------------------|---|
| Diciembre 5 de 2011 | Asistencia al Despacho de la Alcaldía Mayor para realizar Acuerdos de Integración. |
| Diciembre 6 de 2011 | Mesa Técnica de trabajo para definir los temas de análisis |
| Diciembre 7 de 2011 | Se presentó un primer escenario de integración |
| Diciembre 9 de 2011 | Se realizaron observaciones por los actuales recaudadores al primer escenario de integración propuesto. |
| Diciembre 14 de 2011 | Se presentó un segundo escenario el cual fue discutido. |
| Diciembre 16 de 2011 | Se presentó un tercer escenario de integración. |
| Diciembre 19 de 2011 | Se realizó la discusión del tercer escenario |

Para los días 11, 14 y 16 de Mayo de 2012, se realizó reunión del Comité de Recaudo, con la participación de Transmilenio S.A. (TM), la Universidad de los Andes (UA) y Logit- Logitrans (LT), en donde se trataron los siguientes temas:

- I) Presentar la propuesta de integración por parte de Angelcom/Unión Temporal Fase II.
- II) Realizar observaciones a la propuesta presentad por Angelcom/UT Fase II.
- III) Presentación de la propuesta de integración de Recaudo Bogotá.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se evidenció que para el desarrollo del proyecto SITP Transmilenio S.A, celebró entre otros los contratos: 214 de 2011 con la Universidad e los Andes, cuyo objeto es la *“Asistencia Técnica especializada en el proceso de Implementación del SIRCI para Transmilenio S.A.”* y la Secretaría Distrital de Movilidad, el 20 de diciembre de 2010, celebró el contrato 068 con el Consorcio LOGIT-LOGITRANS; para adelantar *“el diseño y acompañamiento del Plan de Implementación detallado día a día del Sistema Integrado de Transporte-SITP que permita poner en funcionamiento gradualmente y de manera exitosa los diferentes componentes del nuevo Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá”*, contrato que presentó fecha de inicio el 01 de marzo de 2011 y fecha de terminación el 30 de junio de 2012.

Al respecto, la Universidad de los Andes, ha realizado varios conceptos técnicos sobre las diferentes propuestas de integración para el SITP, las cuales se encuentran consignadas en los documentos CT No. 2. V1.4, CT No. 3 v1.0, CT 4 v1.0, CT 5 v1.2.

Los conceptos emitidos son de carácter eminentemente técnico, considerando además la solicitud de TM de buscar la transición más rápida que implique menores riesgos de implementación y traumatismos al usuario, y buscando la mejor opción para la ciudad.

Las propuestas en consideración son:

- **PROPUESTA 1:** Propuesta de RB de cambiar los equipos de las estaciones de fase 1 y 2 por equipos de fase 3 incluyendo subsistema de comunicaciones.
- **PROPUESTA 2:** Propuesta de RB de operar con el equipamiento actual en fase 1 y 2 permitiendo la validación de tarjetas nuevas en las concesiones actuales con las tarjetas actuales y las nuevas en todo el sistema.
- **PROPUESTA 3:** Propuesta de Angelcom y UT Fase 2 para que se opere con una tarjeta que emule las tarjetas actuales.
- **PROPUESTA 4:** Propuesta de RB para reemplazar los validadores de fase 1 y fase 2, de manera que permitan la operación de las tarjetas actuales y las nuevas en forma transparente para el usuario.

Los criterios que se usan en la comparación son los siguientes:

- **Integración del medio de pago:** es la utilización de un único medio de pago, que permite a un usuario el pago del pasaje para su acceso y utilización de los servicios del Sistema.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- **Integración Tarifaria:** se entiende por integración tarifaria la definición y adopción de un esquema tarifario que permita a los usuarios del SITP la utilización de uno o más servicios de transporte, bajo un esquema de cobro diferenciado por tipo de servicio, con pagos adicionales por transbordo inferiores al primer cobro, válido en condiciones de viaje que estén dentro de un lapso de tiempo que se define en los estudios técnicos y los anexos del presente pliego de condiciones, y que considera las características de longitud de viaje y velocidades de operación en la ciudad de Bogotá.
- **Integración Tecnológica:** es la actividad de articulación e interconexión física, lógica y de desarrollo de interfaces que realizará el CONCESIONARIO del SIRCI sobre el hardware, firmware y el software de diferentes proveedores y/o tecnologías de los subsistemas de recaudo, centros de control no troncal (zonal) y troncal, el subsistema de información y servicio al usuario y la plataforma de conectividad necesaria entre los diferentes módulos, equipos y dispositivos para lograr que operen de forma coordinada y armónica, cumpliendo con los niveles de servicio establecidos.
- **Compatibilidad:** en el numeral 1.3.2 del anexo 2 del contrato, se señala que la Plataforma Tecnológica de recaudo implementada por el CONCESIONARIO deberá ser compatible con el actual sistema de recaudo del sistema Transmilenio y la integración de nuevos dispositivos o elementos que cumplan con las funcionalidades técnicas establecidas

A criterio de la UA la opción de integración debe elegirse de entre la PROPUESTA 1 y la PROPUESTA 4 a partir de la valoración de otros criterios tales como el financiero, la facilidad de manejo contractual, temas jurídicos, etc³.

LOGIT-Logitrans, como Consultor para la Implementación del SITP, informa que una vez evaluadas las propuestas con relación a la **“Integración entre operadores de la fases I y II del sistema de recaudo y el operador del SIRCI”**, que *“La solución presentada por Recaudo Bogotá es la más factible y viable, y dado los plazos cortos disponibles para puesta en marcha del SITP, ES LA ÚNICA, toda vez que cualquier otro tipo de integración demandaría desarrollo tecnológico (intercambio de mapping de tarjetas, etc.) que no serían realizados por cuestiones de propiedad comercial o intereses comerciales de las empresas de recaudo. A esto se suman los siguientes aspectos no menos relevantes:*

1. *Solamente un operador de recaudo existirá en un futuro próximo, y este operador será por fuerza de contrato Recaudo Bogotá. Por lo tanto, lo único que propone RB es anticipar algo que irá ocurrir de todos modos en menos de 4 años.*
2. *Cuando tenga de forma exclusiva la operación completa del sistema, Recaudo Bogotá deber asumir los equipos de las Fases I y II y decidir si los cambiará o no.*

³ Concepto Técnico No 09 U.A. Junio 20 de 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Una vez más RB anticipa su solución y desde un principio ya indica cual será el futuro.

- 3. El nuevo sistema (SITP) tiene marca y comunicación visual propia (PILO), que deberán ser incorporadas y utilizadas por los nuevos concesionarios SITP y SIRCI. De este modo, cuanto antes se cambien las tarjetas y cuanto antes estas estén bajo un mismo concesionario, mejor para el sistema y para la comunicación, QUE ES DECISIVA PARA EL ÉXITO DE LA TRANSICIÓN A UN SISTEMA 100% TISC. Además, para que los operadores de las fases I y II se adecuen a estos nuevos logotipos, deberán cambiar las tarjetas (o el sistema quedará con dos tipos de comunicación distintas, lo que no es recomendable).*
- 4. Hoy, la gran mayoría de los usuarios del sistema están todos los días en las taquillas de las estaciones de TMSA, dado que el univaje es el producto con mayor venta. Por lo tanto, el cambio de la mayor parte de las tarjetas se facilita por este aspecto en particular.*
- 5. En relación con los otros tipos de tarjeta, un día todas deberán pasar para la gestión de RB, por lo tanto una vez más la propuesta lo único que hace es una anticipación a la forma de operación futura.*
- 6. La propuesta de RB claramente modifica los contratos existentes e implica una revisión y adecuación de los mismos y de sus cláusulas así como la evaluación de consecuencias financieras para los resultados esperados para los operadores de fases I y II. Sin embargo, cuando establecieron la “fusión” de las Fases I y II, la misma lógica (revisión de los contratos y cálculos de las pérdidas y ajustes financieros) fue adoptada, es tan cierto que si no fuera por este ajuste en 2012 solamente tendríamos el concesionario SIRCI con exclusividad.*
- 7. RB es quien está optando por anticipar la arquitectura futura de sus operaciones y por lo tanto, como está definido en el contrato (anexo 2 del pliego) debe asumir todos los costos y riesgos asociados.*

Esta consultoría presenta integralmente la alternativa 1 definida por RB, que, por los puntos anteriormente descritos, creemos que es la mejor alternativa, perfectamente factible desde un punto de vista técnico y operativo, así como la más transparente al usuario final de Transmilenio y que generaría los menores impactos operativos de transición y económicos para el sistema. Se reitera que la alternativa 1 propuesta por Recaudo Bogotá DE TODOS LOS MODOS debería ser adoptada, en su totalidad, en diciembre del 2015, fecha del término de los contratos de los operadores de las fases I y II y; de este modo hacer algo distinto para la integración ahora, en el 2012, sería imponer al sistema global de recaudo costos no necesarios ya que se estaría imponiendo dos etapas de cambios para los usuarios (una en el 2012 y otra en el 2015), con todas las implicaciones y problemas, que por menores que sean, se generan en estos procedimientos.”⁴

⁴ Informe No 06 LOGIT-LogitransPág 42.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el “CONCEPTO TÉCNICO SOBRE LA INTEGRACIÓN DEL RECAUDO DE LAS FASES I, II Y III-ANEXO 3.8”, El consultor realiza una evaluación técnica comparativa, derivada de las discusiones desarrolladas en el Comité de Operadores de recaudo a partir de las propuestas presentadas por Angelcom y UT Fase II en las fechas mencionadas.

En este concepto Logit-Logitrans manifiesta que *“Como el Comité de Recaudo no logró éxito en la búsqueda de un consenso técnico de implementación de la compatibilidad entre operadores (que denotaría la facilidad de acceso e intercambio de informaciones exclusivas de cada concesionario), esas alternativas que requieren desarrollo tecnológico conjunto (hardware y software) y que implican conocimiento de ambas partes sobre particularidades individuales y de propiedad única de cada sistema demandarían tiempos que estarían sujetos a una serie de posibilidades de interferencias y restricciones legales, sin que para TMSA o para los concesionarios sea posible estimar u obligar que existan plazos fijos y ciertos para su conclusión. De ese modo, ese riesgo de incertidumbre de la fase inicial del proceso de desarrollo tecnológico hace con que la cuenta de los ocho meses mínimos de implementación esté con su fecha de inicio vinculada a un proceso con tiempo de concretización bajo mucho riesgo de variación.*

De ese modo, la suma de impactos generales, sumados la integración actual necesaria y los cambios contractuales del 2015, son favorables a la Alternativa 1.”

En este concepto, la consultoría aclara su punto de vista en relación con dos temas que fueron expuestos en la reunión del Comité de Recaudo:

1. **“Compatibilidad:** *La compatibilidad requerida para dos proveedores de una solución que debe tener la misma funcionalidad es una compatibilidad de sistemas, entendidos todos o partes de sus componentes, que permitan que las actividades desarrolladas por los dos concesionarios sean compatibles con las funcionalidades esperadas para el sistema de recaudo, ya sean el uso de tarjetas sin contacto para la liberación de barreras de acceso, la posibilidad de cargas de créditos en las tarjetas, la posibilidad de existencia de listas negras, consulta de saldos, etc., es decir, la compatibilidad esperada debe referirse al medio o soluciones para que dos proveedores distintos puedan hacer la interacción entre una o varias partes de sus sistemas para llegar a un resultado aparentemente común al usuario final en su experiencia en el pago del ingreso al sistema de transporte.*

En este sentido, cuando los pliegos de condiciones en sus anexos hacen consideraciones a este aspecto (que la tarjeta debe ser compatible con la utilizada actualmente por Transmilenio), esta compatibilidad se refiere de acuerdo a nuestra visión, al sistema tarjeta-lector (ya garantizadas cuando todas estén producidas bajo la misma norma ISO 14443, quedando necesario para la compatibilización el desarrollo del software que hace la gestión del sistema de recaudo), que en última instancia son los elementos percibidos por los usuarios en su proceso de uso diario: una tarjeta de plástico, que se carga con dinero virtual, que por proximidad libera el acceso en estaciones o buses del sistema de transporte. De este modo, los

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

operadores deben llegar a un acuerdo para que las tarjetas actuales (como están) o las futuras (nuevas, que serán usadas en el sistema por el nuevo concesionario) puedan ser utilizadas por los usuarios en todos los lectores, sean ellos como los actuales o con los cambios necesarios para su adecuación.

2. Compatibilidad con Tarjetas Mifare: otro aspecto presentado con relevancia en la reunión de Comité de Recaudadores fue el relacionado con el uso del termino “compatibilidad con las tarjetas MifareClassic”. Ocurre que las tarjetas MifareClassic, las más utilizadas actualmente en aplicaciones de transporte, llegarán a un nivel de éxito de utilización ya que sus números internos seriales dejarán de ser únicos, es decir, hoy aún es posible adquirir una tarjeta MifareClassic, sin embargo existe el riesgo que el número de serie interno sea doble, incrementando la posibilidad de ocurrir fraudes en el sistema. Mifare creó nuevas series de tarjetas y recomienda de modo explícito en su sitio internet (www.mifare.com) que sea realizada la migración de las tarjetas MifareClassic para las MifareDESFireo Mifare Plus; de ese modo, cuando Mifare habla de compatibilidad con la tarjeta MifareClassic hace referencia a esa migración en específico. Es decir, mientras se desarrollan los cambios y adaptaciones necesarios en sistemas y lectores para un nivel más elevado de seguridad, las tarjetas son compatibles con los sistemas y tarjetas MifareClassic actuales pero sin operar bajo los mismos niveles de seguridad”.⁵

Verificados los productos resultado de las propuestas presentadas por Angelcom, UT Fase II y Recaudo Bogotá, evaluados por la Universidad de los Andes, y Logit-Logitrans, se evidencia las recomendaciones realizadas a Transmilenio S.A; para avanzar en el cumplimiento de esta obligación contenida en el contrato, a la fecha del presente informe han transcurrido aproximadamente catorce (14) meses, contados a partir del 27 de septiembre de 2011, (firma del acta de inicio) y aún no se ha definido el Plan de Integración entre las FASES I y II y el SIRCI lo que entre otras situaciones ha generado un retraso y la reprogramación del cronograma de implementación zonal el cual inicialmente estaba previsto operar con 13 rutas el pasado 31 de julio de 2012 y que finalmente dio inicio con solo dos (2) rutas el 29 de septiembre de 2012.

Esta situación fáctica propuesta por Recaudo Bogotá, en la alternativa recomendada por el consultor, permite garantizar los niveles de seguridad y servicio previstos en el Anexo 2 del contrato, esta conclusión se ratifica al considerar las ventajas que una actualización tecnológica representa para el sistema, pues uno de los aspectos que define la calidad de un sistema de transporte es su fiabilidad en lo relacionado con los tiempos totales en el sistema. Si se generan demoras en el acceso o si el sistema no es confiable, el sistema incide directamente en el servicio que se le preste al usuario.

⁵ Anexo 3.8 Concepto Técnico sobre la Integración del Recaudo de las fases I, II y III, mayo 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La conducta descrita, podría dar lugar a un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; Numeral 11.4 y anexo 2 del contrato 01 de 2011.

2.2.3. Plan Maestro de Implementación-(PMI)

En el literal A de la Cláusula 11 del contrato 01 de 2011 se estableció que el Concesionario deberá presentar el Plan Maestro de Implementación- PMI dentro del segundo mes de la etapa **Preoperativa** para la aprobación de Transmilenio S.A., el cual deberá permitir sincronizar el avance diario de diversos actores que intervienen en la puesta en marcha del SITP. (Operadores de recaudo Actual del sistema Transmilenio, operadores zonales, operadores troncales, TRANSMILENIO S.A; operadores del Sistema Transmilenio).

El Concesionario dará cumplimiento con lo establecido en el ANEXO 2 del contrato “Especificaciones Técnico Operativas” en él se establece que el contratista debe:

- *“Presentar el Plan Maestro de Implementación, el Plan de Calidad, y el Cumplimiento de las Especificaciones Técnico operativas de acuerdo con lo establecido en los anexo 2 y 4 del presente contrato.”*
- *Presentar el diseño/ingeniería de detalle.*
- *Desarrollar los aplicativos de los Subsistemas del SIRCI.*
- *Adelantar reuniones con los Concesionario del sistema de Recaudo existente y concertar el Plan de Integración de las fases I y II y el SIRCI.*
- *Iniciar las pruebas de integración tecnológica necesarias en las estaciones de las fases 1, 2 y 3.*
- *Cierre Financiero (...)*
- *Suscribir el contrato de fiducia CONCESIONARIO dentro de los noventa (90) días calendario, siguientes a la legalización del contrato de concesión*
- *Suscribir el contrato de Fiducia del SITP dentro de los noventa (90) días calendario, siguientes a la legalización del contrato de concesión.”*

Recaudo Bogotá S.A.S., en cumplimiento de lo establecido en la Cláusula 11, Numeral 11.1 presentó⁶ el Documento Plan Maestro de Implementación-PMI; al Ente Gestor⁷ quién le realizó una serie de observaciones de carácter general para la cada una de las ETAPAS DE INGENIERÍA DE DISEÑO; INGENIERÍA DE DETALLE; INGENIERÍA DE ACUERDO A CONSTRUCCIÓN (AS BUILT); informándole al Concesionario el cumplimiento de las Cláusulas 66 y 75 del contrato de concesión sobre la responsabilidad frente a terceros y sobre el personal utilizado en el desarrollo del contrato de concesión.

⁶ Comunicación RL-CC/TM.0068-28112011, Radicado en Transmilenio S.A; 015316 el 28/11/2011.

⁷ Comunicación 2011EE9189 del 13 de Diciembre de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Mediante correo electrónico⁸, el Concesionario remitió a Transmilenio los ajustes propuestos al PMI, los cuales nuevamente fueron validados por el ente gestor, encontrando que algunas de las solicitudes realizadas no fueron acogidas y otras fueron resueltas de manera incompleta, por lo que se solicitó reiterar los aspectos a ser incluidos en PMI⁹.

El concesionario atendió las solicitudes realizadas por Transmilenio S.A. quien en su aprobación al Plan Maestro de Implementación¹⁰-PMI; le manifestó que no incluyó el tema de integración y que aprueba en su estructura el PMI, **“condicionado al desglose en detalle por procesos, si se evidencia que en algún momento se presenta alguna contraproposición de cualquier factor (tiempos, funcionalidades, actividades, etc) prevalecerá lo establecido en el contrato”**.

El PMI, presenta de manera general la metodología utilizada por Recaudo Bogotá para la realización de todas las actividades de la etapa Preoperativa, necesarias para iniciar la operación del SIRCI de acuerdo con el Contrato de Concesión.

Una vez aprobado este PMI por parte de Transmilenio, se da inicio a la fase de implementación del SIRCI; que es el conjunto de software, hardware y demás componentes que permiten la gestión y operación del recaudo, de los centros de control troncal y zonal, de información y servicio al usuario, la consolidación de la información y la conectividad de la totalidad del SITP, conformado básicamente por las siguientes etapas:

1. Ingeniería de diseño.
2. Ingeniería de detalle.
3. Ingeniería de acuerdo a construcción (as-built).
4. Desarrollo y adquisición.
5. Pruebas en ambiente controlado y
6. Instalación y adecuación.

La etapa de **ingeniería de diseño** corresponde a las actividades de conocimiento actual del sistema, elaboración de cronogramas, presupuestos, identificación de proveedores y mercados.¹¹

⁸ El 28 de Diciembre de 2011, el Concesionario remite vía Correo Electrónico las observaciones realizadas al PMI.

⁹ Comunicación 2012EE189 del 12 de Enero de 2012.

¹⁰ Comunicación 2012EE640 del 02 de Febrero de 2012.

¹¹ Informe No 6 LOGIT-Logitranspg 7.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para dar cumplimiento con la etapa de **ingeniería de detalle**, el concesionario RB, presentó a TMSA, el listado de documentos que corresponden a esta etapa para cada uno de los subsistemas del SIRCI, el cual debe ser revisado y aprobado.

Una vez aprobada esta etapa, se inicia la etapa de **desarrollo y adquisición**, consistente en el desarrollo de los aplicativos y equipos necesarios para la operación del SIRCI.

Definida la etapa de desarrollo y adquisición de equipos se continúa con la realización de las **pruebas en ambiente controlado** que es una obligación contractual del Concesionario del SIRCI necesarias para poder instalar equipos en puntos reales tal como fue establecido en el numeral 13. **Etapa de masificación en inicio de la operación del Anexo 2 del contrato del Concesionario del SIRCI:** *“Una vez superadas las pruebas en ambiente controlado se procederá a la instalación de equipos en puntos reales a manera de prueba piloto donde se aplicaran las primeras pruebas de primer nivel”.*

Esta etapa consiste en la realización de pruebas de desempeño y funcionamiento de todos los equipos y aplicativos que se usarán durante la operación del SIRCI de tal forma que se pueda tener seguridad de su adecuado funcionamiento, y a su vez realizar todos los ajustes que resulten necesarios a partir de los resultados de las pruebas de tal forma que se pueda contar con tecnologías robustas para la implementación. Para la realización de estas pruebas son necesarios protocolos de pruebas que deben ser presentados por el Concesionario del SIRCI, y que hacen parte de los documentos a presentar en la ingeniería de detalle. Estos protocolos deben permitir ver claramente el procedimiento llevado a cabo para cada prueba y dejar registrado los resultados de las mismas. Además, Transmilenio debe aprobar las pruebas para ellos poder continuar con la siguiente etapa de la implementación.

La última etapa previa al inicio de la operación es la realización de las pruebas de primer nivel del sistema. Estas pruebas se encuentran establecidas en el numeral **12.1.1. Pruebas de Primer Nivel del Anexo 2** del contrato del Concesionario del SIRCI con las cuales se pretende verificar que la plataforma tecnológica del SIRCI cuente con todas las funcionalidades requeridas para poder operar dentro del sistema.

2.2.4. Implementación de los subsistemas SIRCI.

Para la implementación de los subsistemas del SIRCI corresponde al desarrollo de todas las actividades necesarias para conformar cada uno de los subsistemas operativos de acuerdo con los requerimientos establecidos en el contrato del Concesionario Recaudo Bogotá.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Dentro de la etapa de la **ingeniería de detalle** se deben desarrollar los diseños, memorias de cálculo y demás elementos que permitan finalizar la etapa de diseño para cada uno de los subsistemas del SIRCI

La documentación propuesta por Recaudo Bogotá, para esta etapa abarca cada uno de los subsistemas y debe ser revisada y aprobada por Transmilenio S.A.

**CUADRO3
SUBSISTEMAS DEL SIRCI**

| No. | SUBSISTEMA | DOCUMENTO. |
|-----|-----------------------------------|--|
| 1 | Capacitación | Plan de Capacitación |
| | | Manuales para la capacitación Software de Programación. |
| 2 | Infraestructura | Diseño de Arquitectura Hardware |
| | | Diseño de la Arquitectura de Red y Seguridad |
| | | Diseño de la Arquitectura Software |
| 3 | Control de Flota | Especificación de Requerimientos de Software |
| | | Especificación de los equipos de manejo de flota |
| 4 | Información y Servicio al Usuario | Requerimientos funcionales y no funcionales de la página web |
| 5 | Pruebas | Plan de pruebas de primer nivel |
| | | Plan de pruebas de segundo nivel |
| | | Plan de pruebas técnicas o de sistemas |
| | | Resultados de las pruebas ambientales y verificación de los estándares |
| 6 | Recaudo | Funcionalidad del Sistema |
| | | Políticas de tarjetas y tarifas |
| | | Especificación de los equipos de recaudo |
| 7 | Instalaciones | Plan detallado de instalación en estaciones |
| 8 | Información y servicio al usuario | Arquitectura de la página web |
| | | Diseño del Call Center y HelpDesk |
| | | Diseño del ERP |
| 9 | Pruebas | Plan de pruebas de aceptación de usuario y casos de prueba |
| 10 | Operaciones | Procesos de atención al cliente |

Fuente. Informe No 10, LOGIT-Logitranspag. 34

En la etapa de **desarrollo y adquisición** corresponde al desarrollo de los aplicativos y equipos necesarios para la operación del SIRCI. También comprende la etapa de pedidos y adquisición de equipos requeridos para cada una de las instalaciones de los subsistemas del SIRCI.

El proceso inicia en Corea cuando los proveedores entregan a LG los equipos quienes a su vez los remiten a los diferentes agentes de carga.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

A continuación se presenta un resumen de los equipos requeridos para cada estación y la totalidad de los equipos disponibles en bodega entre el 04 y 25 de mayo, y el 13 de julio de 2012:

**CUADRO 4
SEGUIMIENTO A LA DISPONIBILIDAD DE EQUIPOS SIRCI PARA ESTACIONES. EN ROJO SE MUESTRAN LOS EQUIPOS QUE PRESENTAN DÉFICIT EN SU DISPONIBILIDAD¹**

| | ESTACIONES | BCA | BCA DISC | TCA | TCS | PIP | CÁMARAS |
|---|--|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| Cantidad de equipos requeridos en cada estación (Anexo 2 contrato concesionario SIRCI). | Portal el Dorado | 16 | 4 | 12 | 4 | 10 | 35 |
| | Modelia | 2 | 1 | 1 | 1 | 8 | 9 |
| | Normandía | 2 | 1 | 1 | 1 | 8 | 9 |
| | Av. Rojas | 5 | 2 | 3 | 2 | 12 | 14 |
| | El Tiempo | 2 | 1 | 2 | 1 | 8 | 9 |
| | Salitre el Greco | 2 | 1 | 2 | 1 | 8 | 9 |
| | CAN | 2 | 1 | 2 | 1 | 8 | 9 |
| | Gobernación | 2 | 1 | 2 | 1 | 8 | 9 |
| | Quinta paredes | 2 | 1 | 2 | 1 | 8 | 9 |
| | Corferías | 3 | 1 | 2 | 1 | 4 | 5 |
| | Ciudad Universitaria | 6 | 2 | 4 | 2 | 4 | 6 |
| | Plaza de la Democracia | 3 | 1 | 2 | 1 | 4 | 5 |
| | Centro Memoria | 4 | 2 | 4 | 2 | 4 | 6 |
| | Universidades | 4 | 2 | 4 | 2 | 4 | 6 |
| | Portal 20 de Julio. | 28 | 4 | 20 | 3 | 10 | 35 |
| | Country Sur | 6 | 2 | 4 | 2 | 4 | 6 |
| | Av. Primero de Mayo | 9 | 4 | 11 | 3 | 6 | 9 |
| | Ciudad Jardín | 3 | 1 | 2 | 1 | 4 | 5 |
| | Policarpa | 6 | 2 | 2 | 2 | 4 | 6 |
| | Hospitales | 6 | 2 | 2 | 2 | 4 | 6 |
| Bicentenario | 16 | 5 | 9 | 5 | 6 | 6 | |
| San Victorino | 6 | 2 | 6 | 2 | 6 | 8 | |
| Las Nieves | 6 | 2 | 6 | 2 | 4 | 6 | |
| San Diego | 7 | 3 | 6 | 3 | 4 | 7 | |
| Cantidades totales | Total requerido para todas las estaciones | 148 | 48 | 111 | 46 | 150 | 234 |
| | Verificados a julio 13 de 2012 | 154 | 32 | 361 | 49 | 67 | 0 |

BCA: Barrera de Control de Acceso, *BCA Disc*: Barrera de Control de Acceso para Discapacitados, TCA: Terminal de Carga Asistida, TCS: Terminal de Consulta de Saldo, PIP: Panel de Información al Pasajero

Como se puede evidenciar, “el Concesionario del SIRCI cuenta con equipos suficientes para instalar un alto porcentaje de estaciones y de los buses zonales que se requieren para el primer mes de operación. En términos de equipos de recaudo, el Concesionario del SIRCI estaría en capacidad de instalar alrededor de 19 estaciones sencillas (sin tener en cuenta los paneles de información al pasajero ni las cámaras de vigilancia). Además, en cuanto a buses zonales el Concesionario del SIRCI cuenta con más equipos de los requeridos para la flota zonal del primer mes”, el déficit de equipos se presenta para la instalación de las cámaras de video.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La realización de las **pruebas en ambiente controlado**, consistentes en las pruebas que se deben realizar para *“poder verificar que los equipos cumplen con todas las funcionalidades requeridas permitiendo realizar ajustes a los desarrollos y equipos en una etapa temprana previa a la instalación en los puntos de operación reales. Además, la aprobación de los resultados de estas pruebas por parte de Transmilenio son requisito para poder iniciar la instalación de los equipos en puntos reales, tal y como lo establece el numeral 13. Etapa de Masificación e Inicio de Operación”*

Estas pruebas fueron adelantadas por el Concesionario del SIRCI en el mes de mayo de 2012, en los laboratorios del LG CNS¹².

En el mes de julio de 2012, TM adelantó pruebas relacionadas con la verificación de las funcionalidades más importantes de los sistemas que tienen efecto inmediato al usuario como es el recaudo, estableciendo que dichas pruebas cumplen con los requisitos que permiten la instalación de equipos en puntos de ambiente real de tal forma que se puedan realizar las pruebas de primer nivel.

2.2.5. Adecuación e instalación de equipos SIRCI.

La adecuación de la infraestructura o vehículos es la etapa previa a la instalación de los equipos SIRCI en los lugares de operación real. Para efectos del proyecto SIRCI, centros de control, estaciones troncales y buses debieron ser adecuados de tal forma que permitieran la operación de los equipos y del sistema en general de una forma segura y confiable.

2.2.5.1. Estaciones Troncales

2.2.5.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias presentadas en la planeación para la adecuación de la totalidad de estaciones que conforman el SITP fase III (falta de plan de integración, ubicación de puntos de venta y personalización, instalación de puntos de venta y las pruebas de primer nivel), situación que indujo a que la administración adoptara opciones no previstas en el contrato para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo.

A continuación, se muestra la fecha en que TM recibió del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, 13 estaciones para iniciar el proceso de adecuación por parte del Concesionario Recaudo Bogotá.

¹² Informe No 10-LOGIT-Logitrans

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 5
FECHA ENTREGA ESTACIONES POR PARTE DEL IDU**

| Estación | Fecha de entrega |
|----------------------|------------------|
| Portal 20 de Julio | 11 de Abril |
| Salitre Greco | 15 de Mayo |
| Gobernación | 15 de Mayo |
| Ciudad Universitaria | 15 de Mayo |
| Centro memoria | 15 de Mayo |
| Portal el Dorado | 16 de Mayo |
| Modelia | 16 de Mayo |
| Las Nieves | 16 de Mayo |
| San Diego | 16 de Mayo |
| Av. 1º de Mayo | 17 de Mayo |
| Ciudad Jardín | 17 de Mayo |
| Policarpa | 17 de Mayo |
| Hospitales | 17 de Mayo |

Fuente: Informe No 9-Logit-Logitrans.

De las anteriores estaciones se estableció que Recaudo Bogotá no recibió la totalidad argumentando que algunas de ellas presentan “*inconformidades en la infraestructura*” situación que ha incidido entre otras actividades en la adecuación de la estación e instalación de la fibra óptica y comunicación a los usuarios con el fin de realizar las pruebas de primer nivel requeridas para la implementación de la operación troncal como lo exige el contrato.

Esta situación crítica aunada a la falta de plan de integración, ubicación de puntos de venta y personalización, instalación de puntos de venta y las pruebas de primer nivel altera el cronograma de implementación de operación troncal establecido para el 09 de junio de 2012.

Además en el citado informe el consultor manifiesta que *“De acuerdo a los tiempos y suposiciones tenidos en cuenta para la realización del cronograma, se puede ver que para el 09 de junio es imposible contar con los procesos mínimos requeridos para poder iniciar operación troncal en condiciones básicas. El cronograma muestra que asumiendo dos meses de prueba del sistema de recaudo y bajo las suposiciones ya descritas, se contaría con las condiciones óptimas de inicio el 14 de septiembre de 2012. Ahora bien, de poderse reducir este tiempo a un mes, la fecha cambia al 15 de agosto de 2012. **Por lo tanto, se puede concluir que el 09 de junio de 2012 es una fecha que no garantiza el inicio de operación en condiciones mínimas aceptables para el SIRCI.***

Teniendo como base el hecho de que para el 09 de junio de 2012 no se tendría el Sistema de Recaudo con las pruebas mínimas (no se cumplirían las condiciones de aceptación de la operación) que aseguren su adecuada operación y que la fecha no se puede aplazar, se deben plantear alternativas para poder iniciar la operación de alguna manera. En este punto, hay que tener en cuenta las siguientes opciones:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- *Recaudo Manual.*

Consiste en el uso de personal del Concesionario del SIRCI que reciba el dinero del pasaje de cada usuario, permitiéndole entrar al sistema una vez recibido el dinero. Esta alternativa podría presentar inconvenientes para controlar y verificar la cantidad real de usuarios que ingresaron al sistema de no tomarse medidas adicionales. Es por esto que es importante contar con las barreras de control de acceso instaladas para poder realizar el conteo de los usuarios que entran al sistema.

- Recaudo con barreras de control de acceso, pero sólo con tarjetas para un sólo viaje. Hay que tener en cuenta que en este punto se asume que cualquiera de estas alternativas operaría hasta que se cuenta con las condiciones mínimas para operar adecuadamente y Recaudo Bogotá S.A.S. deberá acceder a iniciar la operación bajo esas condiciones de operación.

*Esta alternativa, correspondiente al uso de recaudo con las barreras de control de acceso, operaría con tarjetas de un solo viaje, preferiblemente blancas, es decir, que no tengan el logo del SITP todavía buscando que el usuario no adquiera la tarjeta **tullaveen** este proceso temporal. Esta alternativa supone la disponibilidad de las barreras de control de acceso, fibra óptica y Centro de Control de Recaudo operativos mínimamente en sólo una pequeña parte de las estaciones priorizadas.*

Sin embargo, no estarían probados aún por lo que esta etapa serviría como aprendizaje y avance en las pruebas de los sistemas. Además, el usuario adquiriría la tarjeta ‘blanca’ y una vez validada sería devuelta al personal de recaudo de la estación. Esto implicaría una cantidad de tarjetas menor al estarse realimentando al sistema de manera constante. Otra ventaja de esta alternativa radica en la posibilidad de realizar el monitoreo de los usuarios que ingresan al sistema por medio de los contadores de las barreras de control de acceso.

Estas dos alternativas aprovechan el hecho de que la mayoría de los usuarios del sistema tienden a comprar tarjetas de un viaje, por lo cual el hecho de que tengan que pagar cada vez que usen el sistema no implicaría mayor diferencia con la realidad. Además asumen la baja demanda que se presentaría especialmente durante el primer mes de operación de la Fase III, junto a la disponibilidad de sólo una pequeña parte de las estaciones.

Como tercera alternativa, se prevé el inicio de la operación troncal de manera gratuita.

Debido a la gratuidad del servicio, no habría recaudo en el sistema al no contarse con recargas para las tarjetas. Sin embargo, es posible realizar validaciones en las barreras de control de acceso con tarjetas con carga manejadas por personal de Recaudo Bogotá. Esto permitiría mantener la operación gratis mientras se realizan validaciones con cada entrada de usuarios probando así al sistema de recaudo en general. Además, las personas que usarán los servicios se podrán familiarizar con los nuevos equipos, tarjeta e infraestructura.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

A julio de 2012, la mayoría de estaciones que conforma el corredor calle 26 y carrera décima ya se encontraban listas para que el Concesionario del SIRCI inicie la instalación de equipos, junto con el tendido de la red de fibra óptica requerido para poder transmitir todas las transacciones hasta el sistema central del SIRCI.¹³

A continuación, se presentan las fechas propuestas por Transmilenio para la entrada en operación de las estaciones de fase III.

**CUADRO 6
CRONOGRAMA DE ENTRADA DE ESTACIONES**

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

Fuente: Informe No10 Logit-Logitrans pág. 49.

La anterior situación, evidencia que si bien la Administración ha establecido que para la implementación del proyecto SITP se desarrollará de forma gradual en un término de 18 meses, y que el cronograma de implementación es de carácter indicativo lo cual permite que las fechas vayan ajustando en la medida en que desarrollen las actividades, es necesario establecer que las fechas definidas para la adecuación y alistamiento de las Estaciones que conforman la fase III, estaban previstas entre 30 de junio y finales de septiembre de 2012, de acuerdo con el cronograma elaborado por el consultor LOGIT-LOGITRANS..¹⁴

A la fecha del presente informe, y mediante la verificación de Acta de visita fiscal realizada el 01 de Noviembre de 2012, la administración manifestó que de las veinticuatro (24) estaciones que conforman la fase III, se encuentran pendientes de entrega por parte del Instituto de Desarrollo Urbano IDU a Transmilenio las Estacione de Bicentenario y San Victorino y aún no se ha definido fecha cierta de entrega y que la estación Universidades fue recibida por Transmilenio del IDU el 24 de Octubre y esa misma fecha fue entregada a Recudo Bogotá para su adecuación.

La anterior situación evidencia falencias presentadas en el proceso de construcción, recibo y adecuación de las estaciones de la fase III, frente al principio

¹³ Informe No 10-Logit-Logitrasn pág. 47.

¹⁴ Anexo 3.6 Informe No 10 Logit-Logitrans.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de planeación la Procuraduría General de la Nación, se ha referido en los siguientes términos¹⁵:

*“...El principio de **planeación** es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición.*

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Se nota en el proceso contractual adelantado por el IDU, falta de planeación e improvisación que riñe con la responsabilidad y adecuada gestión pública en la selección del contratista, antes de dar inicio a las obras, como procedimiento natural para la ejecución de las obras contratadas y no dar lugar posteriormente a demoras en la ejecución del proyecto tal como efectivamente ocurrió.

La obra pública no debe ser producto del capricho y de la improvisación, sino fruto de la previsión derivada de una meditada y cuidadosa planeación que determine fundamentalmente sus fines, objetos y metas, sus procedimientos, estrategia y prioridades, en consonancia con el interés público y las necesidades de la comunidad, así como sus características y tiempos de ejecución. En síntesis, la obra pública se debe de planear para dirigirla hacia fines, objetivos y metas precisas, acordes con los requerimientos de la población, de la sociedad y del Estado, con sujeción al ordenamiento jurídico vigente.

¹⁵ Fallo de segunda instancia de 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación N° 120-2216-2006.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un presunto 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 80 de 1993, artículo 3, 23, 25 numerales 4, 7 y 12 artículo 26 numeral 1, 2, 3, 4 y 5; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1, 2 y 15; artículo 35, numeral 1.

2.2.5.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$2.041.473.645, que corresponden a lo cancelado a los operadores del Sistema Transmilenio en las estaciones de la calle 26 y el Portal El dorado, durante el periodo comprendido entre el 30 de junio y el 21 de julio del presente año, en cumplimiento de la aplicación del Decreto 324 de 2012, de la Alcaldía mayor, que decretó la gratuidad en la tarifa del servicio de transporte.

El artículo 2º del Decreto Distrital 324 de 2012 decretó: *“Una tarifa gratuita al usuario en las estaciones de la Calle 26 y su Portal El Dorado, durante el período comprendido entre el 30 de Junio y el 21 de Julio de 2012 “.Al decretarse la gratuidad de la tarifa durante el periodo en mención, se observa:*

MARCO NORMATIVO

Efectuando una revisión sistemática del marco constitucional, legal y reglamentario que sustenta el establecimiento de las tarifas, sobre la prestación del servicio público de transporte, se tiene lo siguiente:

De conformidad con el artículo 6º de la C.P.: “Los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes; por omisión o exlimitación en el ejercicio de sus funciones”.

Adicionalmente, el ARTICULO 123º de la C.P.: “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”. (Resaltado fuera de texto).

El marco Constitucional contempla el *“mecanismo de control destinado a evitar la arbitrariedad, brindar seguridad jurídica, garantizar la integridad del patrimonio público y el debido cumplimiento de las funciones públicas, y a obtener el resarcimiento de los perjuicios, si ellos se ocasionaren. El desconocimiento, culposo o doloso, de estas obligaciones, al desbordar el ordenamiento jurídico, puede generar responsabilidad penal, fiscal, patrimonial y disciplinaria.”* Adicionalmente, *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley (art. 121). “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (...) Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben (...) Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, el servidor público que sea condenado por*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas” (122)¹⁶.

Respecto al Servicio Público de Transporte se determina el siguiente desarrollo legal:

La Ley 105 de 1993 “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”, prevé en su Artículo 2º, los “Principios rectores del transporte”; en su literal b se establece:

“De la intervención del Estado: Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas”. (Resaltado fuera de texto).

El artículo 3º ibídem establece los “principios del transporte público”:

“El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

(...)

2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:

La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.(Resaltado fuera de texto).

Adicionalmente, la Ley 336 de 1996, “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte” en su artículo 30 dispone:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, conferencias o prácticas internacionales sobre el régimen tarifario para un Modo de transporte en particular.”(Resaltado fuera de texto).

¹⁶Sentencia N° 05001-23-31-000-1997-2093 01 de Sección 1ª, 26 de Agosto de 2004.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para la aplicación y desarrollo de las normas legales antes citadas, se debe tener en cuenta el decreto Ley 1421 de 1993 dispone en el artículo.- 2º lo siguiente:

“Régimen aplicable. El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten...”

Adicionalmente el artículo.- 38 íbidem, señala las atribuciones del Alcalde Mayor, en el numeral 1º establece: “Hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional y los acuerdos del Concejo”.

El Decreto Distrital 831 de 1999, establece en el artículo 10 :

“Tarifas al Usuario por el Servicio del Sistema. La tarifa al usuario por el uso del servicio de transporte público masivo de pasajeros, bajo la modalidad terrestre automotor, será integrada, debiendo cumplir con principios de autosostenibilidad y costeabilidad de la tarifa, y se instrumentará mediante la determinación de una tarifa técnica equilibrada que incorporará la canasta de costos de la operación del Sistema Transmilenio, y que tendrá en consideración el volumen de usuarios del mismo”

DOCUMENTO “ANÁLISIS TÉCNICO Y ECONÓMICO PARA LA FIJACIÓN DE LA TARIFA AL USUARIO DEL SISTEMA TRANSMILENIO”.

En el análisis técnico y económico para la fijación de la tarifa al usuario del Sistema que fue realizado por Transmilenio S .A., para que sea considerado por la Secretaria Distrital de Movilidad, como fundamento para la fijación de la tarifa y soporte para la expedición del Decreto 324 de junio 29 de 2012; en el numeral 2, establece: “El Sistema Transmilenio ha establecido una tarifa de equilibrio, integrada, técnicamente estructurada, y que refleja permanentemente la variación de costos y eficiencia del sistema, cumpliendo con principios de auto sostenibilidad y costeabilidad. Esta tarifa se denomina “Tarifa Técnica del Sistema”;...”

Observa este Ente de Control, que este documento llega a las siguientes conclusiones:

- Acorde al lineamiento y filosofía del Plan de Desarrollo de la Administración Distrital -Bogotá Humana-, y con miras a fomentar y consolidar la operación de la Fase III de operación Troncal del Sistema, **se recomienda mantener la Tarifa al Usuario en \$1.750.** De igual forma y dado que los operadores Troncales de la Fase III son remunerados a través

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

del esquema de remuneración del SITP, se recomienda comenzar la operación de la Fase III del sistema de forma gratuita, operación que será soportada por los recursos ya aprobados por la Administración distrital para el Fondo de Estabilización Tarifaria-FET del SITP,

- *Teniendo en cuenta la necesidad de realizar una **Implementación gradual de las troncales de la nueva fase del Sistema Transmilenio, se sugiere comenzar la operación de la Fase III del sistema de forma gratuita**, operación que puede ser soportada por los recursos ya aprobados por la Administración Distrital para el Fondo de Estabilización Tarifaria-FET del SITP.*
- *Buscando mantener la estabilidad financiera futura del Sistema, se recomienda establecer incrementos anuales de la Tarifa al Usuario de \$100 pasos a partir de enero de 2013.(Resaltado fuera de texto).*

Se observa que las conclusiones, se incluyen unas recomendaciones que deben ser el soporte para la adopción de la tarifa por parte del Alcalde Mayor, a la luz de lo previsto en el artículo 30 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 10 Decreto Distrital 831 de 1999. No se trata entonces de un simple anexo, se trata de un **estudio técnico** que debe asegurar el cumplimiento de los principios de autosostenibilidad y costeabilidad del Sistema.

Así las cosas, debe haber consonancia entre la decisión adoptada por la administración con el estudio técnico soporte, aspecto que es de conocimiento por la administración cuando incluye en la exposición de motivos del Decreto 324 de 2012, lo siguiente:

“Que el artículo 10 del Decreto Distrital 831 de 1999, establece que la tarifa al usuario por el uso del servicio de transporte público masivo de pasajeros, bajo la modalidad terrestre automotor, será integrada, debiendo cumplir con principios de autosostenibilidad y costeabilidad de la tarifa y se instrumentará mediante la determinación de una tarifa técnica equilibrada que incorporará la canasta de costos de la operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros – TRANSMILENIO -, y que tendrá en consideración el volumen de usuarios del mismo.”

Es así como, la parte resolutive del acto administrativo en cita contempla en el artículo 1º la derogatoria del artículo 2º del Decreto Distrital 680 del 29 de diciembre de 2011, que preveía que a la entrada de Operación del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP - Fase III de Transmilenio, la tarifa máxima del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros del Sistema Transmilenio, sería de mil ochocientos pesos (\$1.800.00) con /100 M.L. Sin embargo, no se estableció ningún valor de la tarifa a la entrada de la operación del SITP – Fase III

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

y no se acogió la recomendación sobre el valor de la tarifa¹⁷ que era la de “mantener la Tarifa al Usuario en \$ 1.750.00”.

De otra parte, en cuanto a la gratuidad en la remuneración se observa en el concepto en cita lo siguiente:

“5.1 Costo inicio operación nueva troncal

Considerando que la implementación de la operación de la Nueva Fase se realizará de manera gradual y que en las primeras semanas estarán disponibles pocos servicios para los usuarios del sistema. Se plantea la posibilidad de realizar la operación de manera gratuita para el usuario, lo que a su vez servirá para consolidar la operación de la Nueva Troncal, para ajustar aspectos operativos y, para educar a los usuarios o ciudadanía con miras al próximo inicio del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP. en la ciudad”

Se reitera que la recomendación que prevé el inicio de la Operación del Sistema en forma gratuita, teniendo en consideración que:

- *La operación de la Nueva Fase se realizará de manera gradual y que en las primeras semanas estarán disponibles pocos servicios para los usuarios del sistema, “lo que a su vez servirá para consolidar la operación de la nueva troncal, **para ajustar aspectos operativos y***
- *Para educar a los usuarios o ciudadanía.*

Se resalta que el informe reconoce la necesidad de efectuar ajustes operativos de la gestión -hechos que se configuran como notorios para este ente de Control-. Esta evidenciado que el sistema tenía con serias deficiencias operativas, tal como se le advirtió a la administración distrital por parte de esta Entidad en el Control de Advertencia del 13 de abril del 2012 Rad 2-2012-06488 formulado al Señor Alcalde de Bogotá con el Asunto: “*por el riesgo de daño al patrimonio público, que eventualmente puede generarse por la no observancia de los cronogramas pactados para la fase de implementación de todos los componentes del sistema Integrado de Transporte Público –SITP*”. Es que el incumplimiento de los cronogramas, afectó el inicio del SITP y se constituyen en el sustento para decretar la medida que nos ocupa.

Se destaca por lo tanto, lo expuesto en el citado control de advertencia respecto al numeral 2, con las falencias detectadas así:

- Flota Troncal
- Instalación de los dispositivos de control e información
- Implantación de los paraderos del SITP

¹⁷ Sobre la fijación de tarifas véase el Decreto Distrital 356 del 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Infraestructura Troncal
- Adquisición de predios para la adecuación de los patio garajes
- Capacitación para los usuarios

En cuanto al numeral 1.3 **“PLAN DE IMPLEMENTACIÓN TRONCAL Y ALIMENTADOR”** del documento en cita, se advirtió:

“La implementación de la operación de los corredores de la Fase III se debe efectuar de manera gradual, es así como se tenía programado que en el mes de marzo de 2012 tendría lugar la iniciación de la operación con servicios troncales sobre los corredores Carrera 10 y Calle 26 y que se continuará en la medida que se avance en la entrega de las obras de infraestructura de la Calle 6ª, Carrera Séptima y Museo Nacional.

El cronograma ajustado definido es el siguiente:

| CRONOGRAMA DE ENTRADA DE FLOTA TRONCAL | | | | | | | | | | |
|--|-------------------|--------------|-------------------|--------------|-----------------|--------------|------------------|--------------|-------------|------------|
| MES DE OPERACIÓN | Engativá - GMOVIL | | Fontibón - COOBUS | | San Cristóbal - | | Usaquén -EXPRESS | | | TOTAL |
| | Articulado | Biarticulado | Articulado | Biarticulado | Articulado | Biarticulado | Articulado | Biarticulado | Padrón Dual | |
| 1 | 5 | 9 | 5 | 9 | 10 | 16 | | 6 | | 60 |
| 2 | 7 | 3 | 6 | 3 | 10 | 6 | | 2 | | 37 |
| 3 | 6 | 3 | 7 | 3 | 10 | 5 | | 2 | | 36 |
| 5 | | 9 | | 9 | | 17 | | 6 | | 41 |
| 6 | | 9 | | 9 | | 16 | | 6 | | 40 |
| 12 | | 8 | | 8 | | 14 | | 5 | | 35 |
| 19 | | 10 | | 10 | | 19 | | 7 | 12 | 58 |
| 20 | | 9 | | 9 | | 17 | | 6 | 8 | 49 |
| TOTAL | 18 | 60 | 18 | 60 | 30 | 110 | | 40 | 20 | 356 |

Fuente. Transmilenio S.A. – Contratos de Concesión SITP.

| CRONOGRAMA DE ENTRADA DE FLOTA ALIMENTACIÓN | | | | | | | | | | |
|---|-----------------|-----------|-----------------|-----------|---------------------|------------|-----------------|-----------|-----------|------------|
| MES DE OPERACIÓN | Engativá-GMOVIL | | Fontibon-COOBUS | | SanCristóbal-EXPRES | | Usaquen-EXPRESS | | TOTAL | |
| | 50 pax | 80 pax | 50 pax | 80 pax | 50 pax | 80 pax | 50 pax | 80 pax | 50 pax | 80 pax |
| 2 | 4 | 3 | 6 | 7 | 2 | 11 | | | 12 | 21 |
| 3 | 4 | 4 | 7 | 7 | | 21 | | | 11 | 32 |
| 5 | 17 | 18 | 12 | 19 | | 31 | | | 29 | 68 |
| 12 | | | | | 9 | 61 | | | 9 | 61 |
| 19 | | | | | 4 | 7 | 9 | 40 | 13 | 47 |
| TOTAL | 25 | 25 | 25 | 33 | 15 | 131 | 9 | 40 | 74 | 229 |

Fuente. Transmilenio S.A. – Contratos de Concesión SITP.

Nótese como el Control de Advertencia citado, requería que la administración adoptara medidas urgentes relacionadas con:

1. *Asegurar el cumplimiento e implementación del Sistema Integrado de Transporte Público en los términos y cronogramas previstos por la administración distrital.*
2. *Solucionar las situaciones irregulares objeto de la presente advertencia fiscal relativas a: plan de implementación de la flota troncal y*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

alimentadora, SIRCI, implantación paraderos, infraestructura, adquisición de de predios para adecuación patio garajes y capacitación a usuarios.

3. *Atender los eventuales impactos económicos y sociales que puedan causarse.*
4. *Dar solución a la problemática que presenta la troncal de la Carrera Séptima para el desarrollo del proyecto SITP, en la forma y condiciones previstas en el contrato de concesión suscrito con el Consorcio Express.*
5. *Prevenir los eventuales incumplimientos en la incorporación gradual del SITP.*
6. *Contrarrestar la competencia ilegal en la operación de Sistema Integrado de Transporte Público.*

Soporta lo expuesto por esta Contraloría, lo evidenciado igualmente por la firma LOGITRANS en el informe entregable número 9 y que contiene la síntesis de las actividades desarrolladas en el periodo de 20 de abril al 20 de mayo de 2012, correspondiente a la Consultoría de Apoyo a la Implementación SITP, que recalca lo siguiente:

“El cronograma permite también ver la importancia que tiene la pronta aprobación del plan de integración, estructura tarifaria, ubicación de los puntos de venta y personalización debido a la gran cantidad de actividades dependientes como la comunicación al usuario, instalación de puntos de venta, pruebas de primer nivel, entre otras. Aunque en estos momentos se muestra como ruta crítica directamente a la entrega de estaciones, de no tomarse pronto estas decisiones la ruta crítica cambiaría a estas actividades debido a que los retrasos que generarían serían mayores a aquellos generados por la no entrega de las estaciones. No obstante, cabe repetir el hecho de que estas actividades están implícitas en la ruta crítica del proyecto.

*De acuerdo a los tiempos y suposiciones tenidos en cuenta para la realización del cronograma, se puede ver que para el 09 de junio es imposible contar con los procesos mínimos requeridos para poder iniciar operación troncal en condiciones básicas. El cronograma muestra que asumiendo dos meses de prueba del sistema de recaudo y bajo las suposiciones ya descritas, se contaría con las condiciones óptimas de inicio el 14 de septiembre de 2012. Ahora bien, de poderse reducir este tiempo a un mes, la fecha cambia al 15 de agosto de 2012. **Por lo tanto, se puede concluir que el 09 de junio de 2012 es una fecha que no garantiza el inicio de operación en condiciones mínimas aceptables para el SIRCI.***

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Teniendo como base el hecho de que para el 09 de junio de 2012 no se tendría el Sistema de Recaudo con las pruebas mínimas (no se cumplirían las condiciones de aceptación de la operación) que aseguren su adecuada operación y que la fecha no se puede aplazar, se deben plantear alternativas para poder iniciar la operación de alguna manera. En este punto, hay que tener en cuenta las siguientes opciones:

.....
Como tercera alternativa, se prevé el inicio de la operación troncal de manera gratuita. Debido a la gratuidad del servicio, no habría recaudo en el sistema al no contarse con recargas para las tarjetas. Sin embargo, es posible realizar validaciones en las barreras de control de acceso con tarjetas con carga manejadas por personal de Recaudo Bogotá. Esto permitiría mantener la operación gratis mientras se realizan validaciones con cada entrada de usuarios probando así al sistema de recaudo en general. Además, las personas que usarán los servicios se podrán familiarizar con los nuevos equipos, tarjeta e infraestructura.”(Resaltado fuera de texto)

Como se puede observar, la entidad acogió la tercera alternativa propuesta por la firma consultora, relacionado con la implementación del SITP en la Fase III.¹⁸

Adicionalmente, la entrada en operación el 30 de junio de 2012 al servicio de dos estaciones de la calle 26 evita el riesgo de pagar lucro cesante por la solicitud de flota nueva realizada por Transmilenio S.A., el día 15 de septiembre de 2011, a los operadores CONSORCIO EXPRESS SAS y GMOVIL, tal como lo establece la cláusula de los contratos de concesión que se transcribe a continuación:

“119 – 2. RESTABLECIMIENTO DE LA ECUACIÓN CONTRACTUAL POR RETRASOS EN LA IMPLEMENTACIÓN.

El riesgo de que existan retrasos en la implementación del Sistema es del concesionario. El único caso en el cual el Ente Gestor asumirá el riesgo de retrasos en la implementación será cuando éste dé instrucciones al concesionario para que ingrese vehículos nuevos al servicio, seis (6) meses antes de la entrada en operación (Cláusula 79 del contrato), y que el concesionario efectivamente los vincule al sistema sin que puedan operar. Frente a los vehículos de transporte público colectivo actual que se vinculen al SITP no se asume un riesgo de retrasos en la implementación dado que de solicitarse y no poder ingresar a la operación, esta flota deberá seguir siendo utilizada en la prestación del servicio de transporte público colectivo.

En el caso de vehículos nuevos el concesionario acepta, de forma libre, voluntaria y expresa, las fórmulas que a continuación se establecen como

¹⁸Véase adicionalmente, acta de visita fiscal realizada el día 26 de julio de 2012 en las instalaciones de Transmilenio S.A.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

mecanismo idóneo y suficiente para restablecer en forma única, completa e integral la ecuación financiera del contrato, ante el mencionado evento.

Formula de compensación riesgo de implementación - Para el caso de la Operación Troncal:

Se remunerarán los vehículos nuevos vinculados al Sistema por instrucción del Ente Gestor y que no puedan operar por circunstancias ajenas al concesionario, reconociendo en la remuneración semanal del concesionario por la prestación del servicio el valor a remunerar por vehículo en operación TMVTk.

TMVTk: Remuneración por vehículo tipo k en operación que se fija en el pliego de condiciones ajustada y revisada, vigente en el momento del cálculo, expresada en pesos por mes.

k: Hace referencia al tipo de vehículo perteneciente a la operación troncal, a saber: articulado, biarticulado y bus dual de 80 pasajeros.”

De otra parte, no se encuentra coherencia ni sustento técnico para la determinación del periodo y/o tiempo de la gratuidad, tal como lo establece el artículo 2 ibídem **“Se establece una tarifa gratuita al usuario en las estaciones de la Calle 26 y su Portal El Dorado, durante el período comprendido entre el 30 de Junio y el 21 de Julio de 2012”**, nótese que el estudio en ninguno de sus apartes indica el periodo y/o tiempo de la medida, solamente se tenía calculados los costos para las tres primeras semanas de operación, tal como se establece en el cuadro que se incluye del **“Análisis técnico y económico para la fijación de la tarifa al usuario del sistema Transmilenio-Documento soporte del Decreto 324 del 29 de junio de 2012”**:

Tabla 5.1 – Costos inicio operación nueva troncal

| REMUNERACIÓN TRONCAL | 30-junio a 6 julio 2012 | 7-julio a 13 julio | 14-julio a 20 julio |
|-----------------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| POR VEHÍCULO | 186.261.925,05 | 186.261.925,05 | 186.261.925,05 |
| POR KM | 431.537.328,23 | 287.612.228,36 | 599.687.916,15 |
| TOTAL | 617.799.253,28 | 473.874.153,41 | 785.949.841,20 |
| REMUNERACIÓN ALIMENTACIÓN | | | |
| POR VEHÍCULO | 11.224.500,20 | 11.224.500,20 | 11.224.500,20 |
| POR KM | 42.065.911,30 | 42.065.911,30 | 42.065.911,30 |
| POR PASAJEROS | 14.467.249,52 | 15.913.974,47 | 17.505.371,92 |
| TOTAL | 67.757.661,01 | 69.204.385,97 | 70.795.783,41 |
| TOTAL REMUNERACIÓN SEMANAL | 685.556.914,29 | 543.078.539,37 | 856.745.624,61 |

Fuente: Proyección – Cálculos propios TRANSMILENIO S.A.

Fuente: Anexo 6. Análisis técnico y económico para la fijación de la tarifa al usuario del sistema Transmilenio (Documento soporte del Decreto 324 del 29 de junio de 2012)

Verificado el acto administrativo cuestionado en su parte motiva, tampoco contempla una justificación sobre el periodo adoptado de gratuidad, sin embargo, la decisión implicó la erogación de \$2.041.473.645, durante el periodo antes citado.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Es por lo que se retoma los aspectos establecidos en nuestra Carta Política en los artículos 6 y 123 *“El marco Constitucional contempla el mecanismo de control destinado a evitar la arbitrariedad, brindar seguridad jurídica, garantizar la integridad del patrimonio público y el debido cumplimiento de las funciones públicas, y a obtener el resarcimiento de los perjuicios, si ellos se ocasionaren. El desconocimiento, culposo o doloso, de estas obligaciones, al **desbordar** el ordenamiento jurídico, puede generar responsabilidad penal, fiscal, patrimonial y disciplinaria...”*

Otro de los aspectos citados en el informe técnico, que sustenta la gratuidad es *“para educar a los usuarios o ciudadanía con miras al próximo inicio del Sistema Integrado de Transporte Público- SITP, en la ciudad”*, es preciso anotar que ya se contaban con recursos para tal efecto, tal como se evidencia en el proyecto de inversión *“7100 COMUNICACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL SITP”* que cuenta con un presupuesto definitivo de \$19.290.69 millones.

Finalmente, no son consonantes las conclusiones y las recomendaciones del estudio técnico y económico en lo atinente al Fondo de Estabilización Tarifaria-FET del SITP. En ninguna parte del informe se hace mención al FET, solamente se hace referencia al Fondo de Contingencias cuando en el último párrafo de la página cinco (5) se precisa lo siguiente:

“En cuanto a la disposición de los recursos del Fondo de Contingencias, contractualmente se establece que “en cualquier caso se debe garantizar que en el fondo de contingencias, quedara depositada una suma no inferior a un valor equivalente al 12% promedio del valor de la facturación mensual de los últimos tres meses. Estos podrán ser utilizados únicamente para la atención de graves catástrofes que impliquen alteraciones importantes en los costos de operación del Sistema.”(Resaltado fuera de texto).

Esta observación se soporta cuando en las *“Conclusiones y Recomendaciones”* se precisa que *“..dado que los operadores Troncales de la Fase III son remunerados a través del esquema de remuneración del SITP, se recomienda comenzar la operación de la Fase III del sistema de forma gratuita, operación que será soportada por los recursos ya aprobados por la Administración Distrital para el Fondo de Estabilización Tarifaria-FET del SITP”*.

MODIFICACIONES A LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN.

La administración Distrital una vez se expide el Decreto 324 del 2012 procede a efectuar las modificaciones al contrato No 004 de 2010, suscrito con la empresa “Sociedad G MOVIL S.A.S” y EL No 009. “CONSORCIO EXPRESS S.A.S”

Véase que los contratos de concesión para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

del esquema del SITP zonales, suscritos entre la Empresa de Transporte del Tercer Milenio y los consorciados, no previeron el escenario de la gratuidad; sin embargo, de mutuo acuerdo se procedieron a suscribir unos “Otro sí” para dar viabilidad a la misma, tal como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 7
OTROSÍ MODIFICATORIOS CONTRATOS CONCESIÓN PARA
MODIFICAR CLÁUSULA 54**

| CONTRATO | CONTRATISTA | OTROSÍ | |
|------------|-----------------------|--------|------------------|
| | | NUMERO | FECHA |
| 04 DE 2010 | GMOVIL | 08 | Junio 29 de 2012 |
| 09 DE 2010 | CONSORCIO EXPRESS SAS | 08 | Junio 29 de 2012 |

Fuente. Otrosí contratos de concesión 04 y 09 de 2010

El propósito de las modificaciones se sustentan en: **“desarrollar una estrategia de implementación del servicio en estaciones y portales de nuevas troncales”**. Es de anotar que la motivación de la modificación difiere y desconoce lo expuesto en el *“Análisis técnico y económico para la fijación de la tarifa al usuario del sistema Transmilenio-Documento soporte del Decreto 324 del 29 de junio de 2012”* referido, esto es, **“para ajustar aspectos operativos y educar”**.

Es así como, se incluye el numeral 54.4. *“Como excepción, en el evento que El Alcalde Mayor de Bogotá decreta una tarifa gratuita al usuario en estaciones y portales de nuevas troncales del sistema Transmilenio como estrategia de implementación, los recursos de este fondo deberán ser utilizados para cubrir lo que debe remunerarse a los agentes SITP por la prestación del servicio asociado a la nueva operación”*. Se observa que en el Decreto 324 del 2012 además de las normas que soportan el marco de competencia y las condiciones o requisitos de la tarifa sobre el informe solo precisa: *“Que la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A.- ha realizado los análisis técnicos y económicos que demuestran la posibilidad de no incrementar la tarifa máxima del servicio en la forma ordenada por el artículo 2º del Decreto Distrital 680 del 29 de diciembre de 2011, análisis que fueron puestos a consideración de la Secretaría Distrital de Movilidad.”* (Resaltado fuera de texto).

Por lo expuesto, no existe concordancia entre el modificadorio 54.4 con el Decreto en cita.

Considera esta entidad que para proceder a las modificaciones anteriormente expuestas, se circunscribieron a 13 contratos de concesión, los demás no fueron objeto de variación sobre el establecimiento de la tarifa gratuita, por lo que se considera pertinente recoger lo expuesto por la H. Corte Constitucional, en la sentencia C-539 DE 1999,

(...)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Características del juicio de igualdad

16. Esta Corporación ha manifestado que el examen de la legitimidad constitucional de un trato diferenciado consiste, básicamente, en determinar si el criterio de diferenciación utilizado por el legislador para tratar en forma distinta a dos sujetos o situaciones (*tertiumcomparationis*) se aviene con los postulados de la Constitución Política y, en particular, del principio de igualdad (C.P., artículo 13).¹⁵ Para estos efectos, la jurisprudencia tiene establecido un instrumento de interpretación **denominado juicio o test de igualdad, por medio del cual se busca establecer si la diferenciación persigue una finalidad legítima, si es útil y necesaria respecto de tal finalidad y si es estrictamente proporcionada, es decir, si no vulnera valores, principios o derechos de mayor importancia que los que pretende promocionar o proteger.**

(...)

Adicionalmente, la Corte ha señalado que el juicio de igualdad varía en intensidad según la amplitud de las potestades que ostenta el legislador para configurar el ámbito en el que establece la diferenciación y la naturaleza de los valores, principios o derechos que podrían resultar afectados por la misma.¹⁶ Así, si el trato diferenciado se produce en una órbita que puede ser ampliamente configurada por el legislador, el test de igualdad será menos estricto, mientras que será mucho más severo si la diferenciación afecta principios o derechos particularmente protegidos por la Constitución Política.

En estas circunstancias, el test de igualdad que se empleará en el caso sub-examine no debe ser particularmente estricto. El mismo consistirá en establecer cuál es la finalidad que persigue el trato distinto consagrado en la disposición demandada y si ésta es legítima a la luz de la Constitución. Ciertamente, incluso en aquellos ámbitos en los cuales el legislador tiene una gran capacidad de configuración política, una norma que establece una diferencia de trato entre personas que, en principio, se encuentran en las mismas condiciones, sólo será legítima si persigue una finalidad constitucionalmente aceptada. Una vez resuelta esta cuestión y siempre que la disposición supere este primer paso del test de igualdad, habrá de determinarse (1) si la diferenciación es útil - siquiera parcialmente - para alcanzar la finalidad perseguida; (2) si la diferenciación es necesaria, en el sentido de establecer que no existen medidas que incuestionablemente alcancen idéntico resultado a un menor costo; y (3) si la diferenciación es estrictamente proporcionada, es decir, si los costos que produce son inferiores al beneficio que alcanza”. (Resaltado fuera de texto).

Por lo expuesto, se considera que al aplicar el test de la igualdad, a las modificaciones contractuales acerca de la utilidad de la medida, que se expusieron otras medidas por parte de la firma consultora contratada por la Entidad¹⁹ y que

¹⁹Véase el informe presentado por la firma LOGITRANS en el informe entregable número 9 y que contiene la síntesis de las actividades desarrolladas en el periodo de 20 de abril al 20 de mayo de 2012, donde además de la gratuidad de la tarifa, formula otras dos propuestas de gestión.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

los costos ascendieron a más de 2.000 millones con recursos provenientes del Fondo de Estabilización Tarifaria (FET).

Finalmente, consecuencia de lo anteriormente expuesto, el Subgerente Económico de Transmilenio S.A., remite a la Fiduciaria de Occidente S.A. la liquidación y la información de soporte para que se efectúe el pago a los agentes del SITP; GMovil con su zona de Engativá, Consorcio Express con sus zonas San Cristóbal y Usaquén y a Recaudo Bogotá, tal como se relaciona a continuación:

**CUADRO 8
SOLICITUD DE LIQUIDACIÓN Y PAGO AGENTES DEL SITP GMOVIL
Y CONSORCIO EXPRESS**

Cifras en pesos

| OFICIO TRANSMILENIO | | PERIODO OPERACIÓN GRATIS | TOTAL A DISTRIBUIR AGENTES SITP |
|---------------------------|---------------|-----------------------------|---------------------------------|
| No. | Fecha | | |
| 2012EE5499 | Julio/10/2012 | Junio 30 a Julio 1 de 2012 | 148.137.493 |
| 2012EE5648 | Julio/13/2012 | Julio 2 a Julio 8 de 2012 | 656.639.683 |
| 2012EE5911 | Julio/19/2012 | Julio 9 a Julio 15 de 2012 | 592.034.944 |
| 2012EE6058 | Julio/26/2012 | Julio 16 a Julio 22 de 2012 | 644.661.525 |
| TOTAL PAGO AGENTES | | | 2.041.473.645 |

Fuente: Información entregada por Subgerencia Económica TRANSMILENIO S.A.

Estos costos de operación fueron cubiertos con recursos provenientes del Fondo de Estabilización Tarifaria (FET).

Por lo anteriormente expuesto se configura un presunto detrimento patrimonial en la suma de **DOS MIL CUARENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$2.041.473.645)** que surgen del pago a los operadores de la calle 26 y zonales EXPRESS DEL FUTURO y GMOVIL, y que prestaron sus servicios durante el periodo comprendido entre el 30 de junio al 22 de julio del 2012.

Lo anteriormente expuesto contraviene lo establecido en el artículo 2 y 3 de la Ley 105 de 1993 artículo 30 Ley 336 de 1996; artículo 10 Decreto Distrital 831 de 1999; artículo.- 2º, numeral 1º del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, Artículo 7º.de la ley 610 de 2000; numerales 1, 2, 3,13 y 21 del artículo 34 y numeral 1º y 13 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

2.2.6. Data Centers

En el numeral 4.5 Diseño y solución tecnológica del subsistema de recaudo del Anexo 2 del Contrato del Concesionario del SIRCI, establece que “*el subsistema de recaudo deberá operar en dos (2) centros de cómputo que debe implementar el*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONCESIONARIO. Uno (1) ubicado en las instalaciones del CONCESIONARIO o donde éste lo considere necesario, siempre y cuando dicho sitio permita el acceso de los funcionarios de TRANSMILENIO S.A.; el otro centro de cómputo, considerado réplica del primero, deberá ubicarse donde TRANSMILENIO S.A. lo indique, sirviendo este centro de cómputo como respaldo en caso de contingencia. Así mismo, este segundo centro de cómputo almacenará la totalidad de la información y registros generados en tiempo real por el SIRCI”.

El Sistema Central del SIRCI se encuentra situado en las instalaciones de Telmex ubicadas en la autopista Medellín Km 7 costado sur, Parque Empresarial Celta Trade Park, cumpliendo con las características de sus instalaciones en términos de seguridad y confiabilidad por lo que se considera que las instalaciones del Sistema Central de Recaudo instalado por el Concesionario del SIRCI cumple con las exigencias necesarias para la operación del sistema de recaudo del SITP en Bogotá

En este Data center, se procesan y almacenan todas las transacciones realizadas para el SITP; este subsistema de recaudo debe contar con un data center que funcione como réplica al sistema central de recaudo en caso de una contingencia y deberá ser instalado en donde Transmilenio considere, debe almacenar toda la información del recaudo, fue instalado en Transmilenio y se encuentra completamente configurado.

2.2.7. Interventoría contrato SIRCI

2.2.7.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque una vez verificada la información relacionada con la función de interventoría, se evidenció que a partir de marzo de 2012, no se encontraron informes ni documentos de seguimiento a la ejecución del contrato 01 de 2011.

Mediante memorandos de fecha 26 de Septiembre de 2011, el Gerente General de la entidad, asignó la función de Interventoría del contrato 01 de 2011, a las siguientes dependencias:

- Subgerencia Jurídica
- Subgerencia Técnica y de Servicios
- Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario
- Subgerente Económico

Una vez verificados los informes presentados por los funcionarios responsables, se evidencio la presentación de dos informes: **No 1** correspondiente al 27 de Septiembre y 27 de diciembre de 2011, en el cuál se concluye que “*el concesionario ha cumplido con las obligaciones contractuales derivadas del*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

contrato de concesión y se adelanta de manera conjunta el desarrollo de los planes, procesos y proyectos necesarios para implementación del proyecto” y el No 2 entre el 27 de Diciembre de 2011 y el 27 de marzo de 2012, el informe de seguimiento de actividades no presenta observaciones en este informe se evidencia que para la concertación del Plan de integración entre las Fase I, II y el SIRCI, se adelantaron reuniones del Comité de recaudadores, y que ésta actividad se encuentra pendiente de cumplir.

A partir del 27 de Marzo de 2012, no se evidenció el cumplimiento de las funciones asignadas de seguimiento en la ejecución del contrato, por lo que se han presentado situaciones críticas de retrasos y reprogramaciones en la adecuación de las estaciones aunados a la falta de plan de integración, ubicación de puntos de venta y personalización, instalación de puntos de venta y las pruebas de primer nivel altera el cronograma de implementación de operación troncal establecido para el 09 de junio de 2012. establecido.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de la ley 1474 de 2011; numeral 1, artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

2.2.8. Contrato 068 de 2010 firmado entre la Secretaria de Movilidad y la firma LOGIT-LOGITRANS.

La Secretaría Distrital de Movilidad – SDM, el 20 de diciembre de 2010, celebró el contrato 068 con el Consorcio LOGIT-LOGITRANS; para adelantar *“el diseño y acompañamiento del Plan de Implementación detallado día a día del Sistema Integrado de Transporte-SITP que permita poner en funcionamiento gradualmente y de manera exitosa los diferentes componentes del nuevo Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá”*

Contrato que presentó fecha de inicio el 01 de marzo de 2011 y fecha de terminación el 30 de junio de 2012. Dentro de los productos elaborados, a continuación se presenta una descripción de las situaciones de mayor impacto en desarrollo del SITP.

2.2.8.1. Informe No. 2

En este informe se plasma el Plan de trabajo día a día para la fase de Implantación del SITP, correspondiente a los años de 2010 y 2011, y propone modificarlo para los años 2011 y 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el Capítulo 3, el Consultor presenta el Plan detallado día a día el cuál incluye las actividades relevantes que se convierten en la Carta de navegación para ejecutar el proyecto SITP; igualmente conlleva la implementación de otros planes que son elaborados por los operadores del SITP, el SIRCI y revisados por LOGIT-LOGITRANS a saber:

- Planes para el alistamiento de flota.
- Planes para la implementación del sistema de recaudo.
- Planes para la Implantación y Operación de cada ruta.

Este plan detallado se desarrollará teniendo en cuenta el cumplimiento de tres requisitos²⁰.

1. Fecha definitiva de adjudicación del SIRCI.
2. Entrega y aprobación del plan de implementación de los concesionarios.
3. Entrega y aprobación del PMI por parte del operador del SIRCI.

2.2.8.2. El informe No. 03

El consultor presenta el seguimiento realizado a los **Planes para el alistamiento de flota** requerido para la fase de transición por parte de cada operador con el objeto de garantizar la oferta adecuada de vehículos para la implementación de cada ruta del SITP.

Igualmente se muestra el cronograma para la implementación del plan de comunicaciones y los tiempos requeridos para la divulgación de la información al usuario relacionado con las nuevas rutas del SITP encontrándose la siguiente observación: no se evidencia evaluación o seguimiento al cumplimiento de los requisitos exigidos al concesionario COOBUS operador de la zona Fontibón, en relación con el cumplimiento de suministro de flota troncal la presentación *“de la información sobre la flota del sistema actual, así como sobre la flota requerida y la flota a utilizar esta basada en la información suministrada por el Ente Gestor en documento Excel de Agosto 4 de 2011”*.

2.2.8.3. El Informe No. 4,

Contiene el Plan detallado para la entrada en operación de cada una de las rutas del SITP, concebido en cuatro etapas, así:

²⁰ Informe N 2 LOGIT-Logitrans. Pág. 11.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. Diseño de la secuencia en que deben implementarse las Rutas del SITP.
2. Diseño del proceso para el Plan para la Implementación de Cada Ruta.
3. Diseño del procedimiento para planear y poner marcha cada ruta.
4. Diseño del Plan prototipo implementar una ruta del SITP y para desmontar una ruta del TPC

La opción definida para la implementación de las rutas zonales fue la el resultado de la combinación de alternativas presentadas por los operadores la cuál fue comunicada y aprobada por los operadores del sistema.

Periodo de implementación: 16 meses.

Primeros dos meses: Implementación experimental con base en muy pocas rutas.

Todas las zonas implementan, pero con el enfoque de implantación por corredores. Se seleccionó el Par vial de las carreras 24 – 27 para esta etapa.

Promedio de buses que ingresan al sistema por mes: 280

Total de buses en rutas nuevas durante los dos meses: 567 aprox.

Período de aprendizaje: 4 meses

Criterio guía para la implementación: Por corredores, definidos por el Ente Gestor.

Promedio de buses que ingresan al sistema por mes: 490

Total de buses en rutas del SITP durante los cuatro meses: 1958 aprox.

Criterio guía para la implementación: Multizona, todas las zonas implementan las rutas, asignadas por el Ente Gestor, para cada mes.

Promedio de buses que ingresan al sistema por mes: 730

Total de buses en rutas del SITP durante los diez meses: 7304 aprox.

2.2.8.4. El Informe No. 5

Contiene el **plan de contingencias** elaborado para la mitigación de los riesgos detectados en la Matriz de Riesgos comunicados al ente Gestor en el informe No. 1. En la matriz se detalla los posibles riesgos que se presentan en la implementación del SITP, quienes son los responsables el grado de riesgo junto con las acciones que se deben implementar para mitigar la ocurrencia.

Dentro de las contingencias identificadas por la consultoría se encuentra la de *“recomienda que se asigne un funcionario del Ente Gestor como responsable de su coordinación integral, con niveles suficientes de autoridad, poder, e influencia sobre los*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*actores del proyecto, con las responsabilidades de seguimiento y coordinación de las acciones recomendadas en el Plan”.*²¹

Igualmente prevé el retraso que se puede presentar en las obras de infraestructura para la operación troncal que se encuentran a cargo del IDU, en ello se estableció un nivel de riesgo alto, que impacta negativamente la entrada en operación de la fase III del sistema²² prevista para el 9 de junio de 2012.

2.2.8.5. El informe No. 6

El consultor presenta entre otros temas un análisis del Plan de Implantación del Sistema de Recaudo contenidas en el Plan Maestro de Implementación-PMI, donde establece que *“el cronograma detallado de instalación es el principal elemento del Plan Maestro de Implementación. El cronograma general presentado por RB indica una lista de macro actividades que serán desarrolladas a lo largo de 8 meses después de la fecha de entrega del PMI (Diciembre de 2011 a Julio del 2012) para que se inicie efectivamente la operación de todos los sistemas, quedando pendiente, después de esta fecha, la instalación de validadores en los sistemas troncales y zonales (hasta Noviembre del 2013)”*.

El PMI, presenta tres (3) actividades definidas como críticas las cuales son responsabilidad del ente gestor a saber:

1. Aval de la propuesta de integración de acuerdo al protocolo de integración (en términos conceptuales es considerado como la mejor solución por esta consultoría) TMSA logre el acuerdo o los caminos legales derivados de las dificultades del Comité Recaudo, para que la vía esté libre a la integración de los sistemas. Este es un tema más de carácter legal que técnico.
2. Acceso a estaciones de Fase III (operación normal) por TM: 01/02/2012, de acuerdo con RB.
3. Aprobación del PMI por TM (31/12/2011): TM aprobó el PMI el 02 de febrero de 2012

Con relación a la *“Integración entre operadores de la fases I y II del sistema de recaudo y el operador del SIRCI”*, el consultor manifiesta que *“La solución presentada por Recaudo Bogotá es la más factible y viable, y dado los plazos cortos disponibles para puesta en marcha del SITP, ES LA ÚNICA, toda vez que cualquier otro tipo de integración demandaría desarrollo tecnológico (intercambio de mapping de tarjetas, etc.) que no serían realizados por cuestiones de propiedad comercial o intereses comerciales de las empresas de recaudo. A esto se suman los siguientes aspectos no menos relevantes:*

²¹ Pagina 5 del informe No. 5 presentado por la firma LOGITRANS

²² Pagina 10 del informe No. 5 presentado por la firma LOGITRANS

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. Solamente un operador de recaudo existirá en un futuro próximo, y este operador será por fuerza de contrato Recaudo Bogotá. Por lo tanto, lo único que propone RB es anticipar algo que irá ocurrir de todos modos en menos de 4 años.
2. Cuando tenga de forma exclusiva la operación completa del sistema, Recaudo Bogotá debe asumir los equipos de las Fases I y II y decidir si los cambiará o no. Una vez más RB anticipa su solución y desde un principio ya indica cual será el futuro.
3. El nuevo sistema (SITP) tiene marca y comunicación visual propia (PILO), que deberán ser incorporadas y utilizadas por los nuevos concesionarios SITP y SIRCI. De este modo, cuanto antes se cambien las tarjetas y cuanto antes estas estén bajo un mismo concesionario, mejor para el sistema y para la comunicación, **QUE ES DECISIVA PARA EL ÉXITO DE LA TRANSICIÓN A UN SISTEMA 100% TISC.** Además, para que los operadores de las fases I y II se adecuen a estos nuevos logotipos, deberán cambiar las tarjetas (o el sistema quedará con dos tipos de comunicación distintas, lo que no es recomendable).
4. Hoy, la gran mayoría de los usuarios del sistema están todos los días en las taquillas de las estaciones de TMSA, dado que el univiaje es el producto con mayor venta. Por lo tanto, el cambio de la mayor parte de las tarjetas se facilita por este aspecto en particular.
5. En relación con los otros tipos de tarjeta, un día todas deberán pasar para la gestión de RB, por lo tanto una vez más la propuesta lo único que hace es una anticipación a la forma de operación futura.
6. La propuesta de RB claramente modifica los contratos existentes e implica una revisión y adecuación de los mismos y de sus cláusulas así como la evaluación de consecuencias financieras para los resultados esperados para los operadores de fases I y II. Sin embargo, cuando establecieron la “fusión” de las Fases I y II, la misma lógica (revisión de los contratos y cálculos de las pérdidas y ajustes financieros) fue adoptada, es tan cierto que si no fuera por este ajuste en 2012 solamente tendríamos el concesionario SIRCI con exclusividad.
7. RB es quien está optando por anticipar la arquitectura futura de sus operaciones y por lo tanto, como está definido en el contrato (anexo 2 del pliego) debe asumir todos los costos y riesgos asociados.

Esta consultoría presenta integralmente la alternativa 1 definida por RB, que, por los puntos anteriormente descritos, creemos que es la mejor alternativa, perfectamente factible desde un punto de vista técnico y operativo, así como la más transparente al usuario final de Transmilenio y que generaría los menores impactos operativos de transición y económicos para el sistema. Se reitera que la alternativa 1 propuesta por Recaudo Bogotá DE TODOS LOS MODOS debería ser adoptada, en su totalidad, en diciembre del 2015, fecha del término de los contratos de los operadores de las fases I y II y; de este modo hacer algo distinto para la integración ahora, en el 2012, sería imponer al sistema global de recaudo costos no necesarios ya que se estaría imponiendo dos etapas de cambios para los usuarios (una en el 2012 y otra en el 2015), con todas las implicaciones y problemas, que por menores que sean, se generan en estos procedimientos”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La situación descrita por el consultor en el presente informe, en el mes de febrero de 2012, con relación a la integración del medio único de pago, le manifiesta al ente gestor que la propuesta presentada por el Consorcio RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. Es una alternativa factible técnica y operativamente y que le genera los menores impactos de transición al usuario, con la posibilidad de adoptar esta propuesta en su integralidad anticipándose a la adopción definitiva que deberá realizar el SITP prevista para el año 2015.

De otra parte, se presenta el proceso que puede servir de modelo para la implementación de una ruta del SITP, con su respectivo seguimiento a lo largo del tiempo previsto para la implementación inicialmente estimado de 16 meses iniciando el 31 de julio de 2012 con 13 rutas y terminando en el mes de Octubre de 2013 con la implementación de 20 rutas zonales, cumpliendo así con las **420 rutas iniciales** previstas que conforman el SITP.

2.2.8.6. El informe No. 7

Presenta el seguimiento al plan de alistamiento de flota ZONAL para la operación inicial correspondiente a julio y agosto de 2012; Implantación del plan de comunicaciones y al plan de instalación de equipos.

Finalmente, el Consultor manifiesta que en relación con el **equipo de trabajo** para la ejecución del contrato, se evidenciaron cambios en el personal, donde fue evaluada la experiencia de cada uno de los integrantes.

El tema relevante está relacionado con la carencia de experiencia certificada que se requiere para el cargo de control de flota, ya que la persona encargada de esta área presenta experiencia en temas diferentes al requerido²³.

2.2.9. Cierre financiero.

Corresponde al cumplimiento del Literal B de la cláusula 11 del contrato de concesión, Transmilenio S.A. informa al Concesionario Recaudo Bogotá S.A.S. que ha obtenido el Cierre Financiero²⁴ de conformidad con los documentos que aportó, los cuales se componen de:

- Un contrato de crédito con Capital Bank Inc. por un valor de USD148 millones, que a la TRM del 22 de marzo equivale a \$260.188 millones de pesos colombianos (fecha en que se suscribió el contrato).

²³ Informe No 7. Logist-Logitrans pág. 23

²⁴ Comunicación 2012EE2307 del 29-03-2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Documentación de la financiación de la International Finance Corporation (IFC) en el proyecto del SIRCI de Recaudo Bogotá, por un monto de USD150 millones que a la TRM del 26 de marzo de 2012, equivalen a \$264.026 millones de pesos colombianos (fecha en que se suscribió el contrato).
- Documentación de la financiación de HSBC en el proyecto del SIRCI de Recaudo Bogotá hasta por un monto de USD 200 millones que a la TRM del 22 de marzo de 2012, equivalen a \$351.606 millones de pesos colombianos (Fecha en que se suscribió el contrato).

El monto exigido en el contrato de concesión es de \$216.671.000.000.00 de pesos constantes del 31 de Diciembre de 2010, equivalentes a \$227.768.079.913, a precios corrientes de marzo de 2012, observándose que los montos acreditados superan el valor mínimo exigido en el contrato de concesión.

En el contrato de Concesión 001 de 2011 entre Transmilenio S.A, y la Sociedad Comercial Recaudo Bogotá S.A.S, quedó expresamente establecido que los fideicomitentes deben constituir un patrimonio autónomo (Fideicomiso) mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil irrevocable para administrar los recursos del Sistema Integrado de Transporte SITP y garantizar que los mismos se les dé la destinación prevista por el ente gestor del sistema”.

El 24 de febrero de 2012 se suscribió el contrato de fiducia con la **FIDUCIARIA DE OCCIDENTE**, cumpliendo de esta manera con los términos establecidos en el Otrosí No. 2 del contrato citado.

Objeto *“Constituir una fiduciaria de administración y pagos, para el manejo de la totalidad de los flujos que se vincularán de manera directa al desarrollo y funcionalidad del Sistema Integrado de Transporte Público SITP en la ciudad de Bogotá D.C. y garantizar que tales recursos se les de la destinación prevista en el contrato de concesión y sus anexos”.*

Los **bienes y fondos de la fiduciaria de administración y pagos**, corresponden a la totalidad de los flujos de dinero producidos por la explotación de la actividad de transporte masivo de pasajeros en el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá-SITP, de las transferencias de recursos públicos en caso de presentarse, y de las transferencias realizadas en cumplimiento del contrato de concesión 001 de 2011.

La **Fiduciaria de Occidente** como administrador del patrimonio autónomo titular de los recursos transferidos en cumplimiento del contrato 001 de 2011 y de las transferencias de los recursos públicos y la venta del servicio de SITP, desarrollará las actividades de administración y pago a partir del momento en que los recursos recaudados sean acreditados en sus cuentas:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En función del valor de las tarifas al usuario de SITP, tarifa técnica del sistema Transmilenio, tarifa técnica del SITP, y número de usuarios que empleen el sistema, deberá descomponer el flujo recibido mediante el sistema de recaudo en:

1. Recursos destinados al fondo principal del SITP.
2. Recursos destinados al fondo principal del Sistema Transmilenio y
3. Recursos destinados al Fondo de Estabilización Tarifario del SITP (FET).

A través de este mecanismo constituirá los fondos permanentes que componen el patrimonio autónomo a administrar.

Adicionalmente conformará los siguientes fondos:

1. **Fondo o Cuenta Recaudadora- CR:** En esta cuenta se depositaran los recursos por venta (recarga) de las unidades del transporte.
2. **Fondo Crédito Usuario- FCU:** Serán depositados los recursos que transfiera el concesionario del SIRCI para financiar el “Crédito Viaje”.
3. **Fondo Fuente Externa- FFE:** Son los recursos provenientes de una fuente externa a la operación para financiar población especial (Estudiantes-tercera edad), estos recursos se cuantificarán semanalmente y dicho valor se trasladará a la Cuenta Recaudadora-CR.
4. **Fondos del Subsistema Transmilenio- SbTM:** Con cargo a los ingresos totales provenientes de la venta de pasajes del Subsistema Transmilenio del patrimonio autónomo se crearan tres fondos independientes
 - a). Fondo Principal.
 - b) Fondo de Contingencias y
 - c) Fondo de multas y bonificaciones.
5. **Fondo Principal SITP-FPSITP:** A este fondo ingresan los recursos equivalentes a la tarifa técnica del SITP por las validaciones con cobro efectivo al SITP, recursos destinados a remunerar a los agentes del SITP, incluyendo los agentes del SbTM.
6. **Fondo de Estabilización Tarifaria SITP- FET:** A este fondo ingresa la diferencia positiva entre la $(\sum, N^{\circ} \text{ de validaciones viaje } \times \text{TUSITP } j) - (\text{TTSITP} \times \text{PPSITP})$, y egresará la diferencia negativa de dicha formulación. Este fondo ingresará:
 - 6.1. Los rendimientos financieros de CR, FCU, y los recursos trasladados desde el fondo de contingencia del SbTM.
 - 6.2. Los recursos que se liberen de la remuneración de los concesionarios del SITP por la aplicación de la función de calidad $f(Q)$ y por las transferencias del Distrito.
 - 6.3. Los recursos que se obtengan por concepto de multas descontadas a los concesionarios del SITP.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- 6.4. Los recursos que lleguen a ser transferidos por TRANSMILENIO S.A.
- 6.5. La diferencia entre el precio que pagan los usuarios por las TISC y el costo de compra de esta por parte del CONCESIONARIO.

2.2.9.1. Fideicomitentes.

A partir de la constitución del presente fideicomiso se vincularán al mismo como fideicomitentes, mediante carta de vinculación suscrita por el representante legal, los concesionarios de las diferentes actividades que habilitan la funcionalidad del Sistema.

- Los concesionarios de operación Zonal Troncal y no troncal del SITP.
- Los concesionarios de operación alimentadora que se vinculen a la operación del SITP.
- Los concesionarios de recaudo del subsistema Transmilenio.
- Los concesionarios de la operación del subsistema que se incorporen a futuro (Metro y tren de cercanías).
- Los concesionarios de terminales zonales en caso que el ente gestor lo decida en el marco de sostenibilidad financiera del sistema.

2.2.9.2. Flujos de la fiducia.

1. Consignación o abono en cuenta realizados de manera diaria por el concesionario del recaudo, producto de la venta de pasajes a los usuarios del SITP.
2. Ingresos derivados de explotaciones colaterales del sistema cuando así se determine.
3. Transferencia, pagos, créditos o facilidades de liquidez que lleguen a realizar el Distrito y/o Transmilenio.
4. Consignación o abono en cuenta realizados de manera diaria por el concesionario del recaudo, producto de la venta de pasajes a los usuarios de las fases I y II a medida que se vinculen al SITP.

2.2.9.3. Duración del contrato.

El contrato tiene una duración de cuatro (4) años contados a partir del primer día en que se reciban los ingresos para la cuenta recaudadora los cuales podrán ser prorrogables, previa autorización del ente gestor del SITP.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.3. VINCULACIÓN FLOTA

Para la implementación de la etapa inicial de la operación troncal y alimentadora del corredor de la Fase III (carrera 10 y calle 26), se programó a partir del mes de marzo de 2012 y se continuará en la medida en que se realice la entrega de las obras de infraestructura de la Calle 6ª, Carrera Séptima y Museo Nacional, de acuerdo con el cronograma definido a continuación:

**CUADRO 9
CRONOGRAMA DE ENTRADA FLOTA TRONCAL**

| MES DE OPERACIÓN | Engativá - GMOVIL | | Fontibón - COOBUS | | San Cristóbal - | | Usaquén -EXPRESS | | | TOTAL |
|------------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|-----------------|--------------|------------------|--------------|-------------|------------|
| | Articulado | Biarticulado | Articulado | Biarticulado | Articulado | Biarticulado | Articulado | Biarticulado | Padrón Dual | |
| 1 | 5 | 9 | 5 | 9 | 10 | 16 | | 6 | | 60 |
| 2 | 7 | 3 | 6 | 3 | 10 | 6 | | 2 | | 37 |
| 3 | 6 | 3 | 7 | 3 | 10 | 5 | | 2 | | 36 |
| 5 | | 9 | | 9 | | 17 | | 6 | | 41 |
| 6 | | 9 | | 9 | | 16 | | 6 | | 40 |
| 12 | | 8 | | 8 | | 14 | | 5 | | 35 |
| 19 | | 10 | | 10 | | 19 | | 7 | 12 | 58 |
| 20 | | 9 | | 9 | | 17 | | 6 | 8 | 49 |
| TOTAL | 18 | 60 | 18 | 60 | 30 | 110 | | 40 | 20 | 356 |

Fuente. Transmilenio S.A. – Contratos de Concesión SITP.

| MES DE OPERACIÓN | Engativá-GMOVIL | | Fontibon-COOBUS | | SanCristóbal-EXPRES | | Usaquen-EXPRESS | | TOTAL | |
|------------------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|---------------------|------------|-----------------|-----------|-----------|------------|
| | 50 pax | 80 pax | 50 pax | 80 pax | 50 pax | 80 pax | 50 pax | 80 pax | 50 pax | 80 pax |
| 2 | 4 | 3 | 6 | 7 | 2 | 11 | | | 12 | 21 |
| 3 | 4 | 4 | 7 | 7 | | 21 | | | 11 | 32 |
| 5 | 17 | 18 | 12 | 19 | | 31 | | | 29 | 68 |
| 12 | | | | | 9 | 61 | | | 9 | 61 |
| 19 | | | | | 4 | 7 | 9 | 40 | 13 | 47 |
| TOTAL | 25 | 25 | 25 | 33 | 15 | 131 | 9 | 40 | 74 | 229 |

Fuente. Transmilenio S.A. – Contratos de Concesión SITP.

Para lo cual Transmilenio programó la siguiente solicitud de flota Troncal:

**CUADRO 10
FLOTA TRONCAL**

| CONCESIONARIO | ZONA | SOLICITUD FLOTA TRONCAL | FECHA VINCULACION DE LA FLOTA | FECHA SOLICITUD A PROVEEDOR | BIARTICULADOS | ARTICULADOS | TOTAL | |
|-------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------|-------------|-------|----|
| Consorcio Express | San Cristóbal y Usaquén | Inicial | 14-sep-11 | 17-mar-12 | 12-dic-11 | 22 | 10 | 32 |
| Consorcio Express | San Cristóbal y Usaquén | Inicial | 14-sep-11 | 19-may-12 | 12-dic-11 | 8 | 10 | 18 |
| Consorcio Express | San Cristóbal y Usaquén | Inicial | 14-sep-11 | 16-jun-12 | 12-dic-11 | 7 | 10 | 17 |
| Gmovil S.A.S | Engativá | Inicial | 14-sep-11 | 17-mar-12 | 30-sep-11 | 9 | 5 | 14 |
| Gmovil S.A.S | Engativá | Inicial | 14-sep-11 | 19-may-12 | 30-sep-11 | 3 | 7 | 10 |
| Gmovil S.A.S | Engativá | Inicial | 14-sep-11 | 16-jun-12 | 30-sep-11 | 3 | 6 | 9 |

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| CONCESIONARIO | ZONA | SOLICITUD FLOTA TRONCAL | | FECHA VINCULACION DE LA FLOTA | FECHA SOLICITUD A PROVEEDOR | BIARTICULADOS | ARTICULADOS | TOTAL |
|---------------|----------|-------------------------|-----------|-------------------------------|-----------------------------|---------------|-------------|-------|
| Coobus S.A.S. | Fontibón | Inicial | 14-sep-11 | 17-mar-12 | 19-sep-11 | 9 | 5 | 14 |
| Coobus S.A.S. | Fontibón | Inicial | 14-sep-11 | 19-may-12 | 19-sep-11 | 3 | 6 | 9 |
| Coobus S.A.S. | Fontibón | Inicial | 14-sep-11 | 16-jun-12 | 19-sep-11 | 3 | 7 | 10 |
| Coobus S.A.S. | Fontibón | Prórroga | 3-feb-12 | 19-may-12 | 19-sep-11 | 12 | 11 | 23 |
| Coobus S.A.S. | Fontibón | Prórroga | 3-feb-12 | 16-jun-12 | 19-sep-11 | 3 | 7 | 10 |
| | | | | | | 67 | 66 | 133 |

Fuente. Transmilenio S.A.

Como se observa, TRANSMILENIO S.A. realizó la solicitud de flota inicial a partir del 14 de septiembre de 2011, esto es, con seis (6) meses de anticipación como se pactó en la Cláusula 79 de los contratos de concesión; lo que significa, que la fecha de su vinculación debía tener lugar a partir del mes de marzo de 2012 con 46 vehículos de los 133 solicitados y destinados para el comienzo de la operación troncal de fase III, prevista para el nueve (9) de junio de la presente anualidad. No obstante, según conoció esta Contraloría²⁵, a la fecha solamente han sido puestos a disposición del concesionario SIRCI 100 buses.

Ahora bien, entre el 17 de marzo y el 17 de abril de 2012, se debió realizar el proceso de vinculación de la flota para que en este lapso tuviera lugar el proceso de prueba, según lo establece la Cláusula 79²⁶ de los contratos de concesión.

El cronograma original contempló el inicio de la operación con 60 vehículos, que operarían en las zonas Engativá, Fontibón, San Cristóbal y Usaquén, sin embargo, según la solicitud realizada por la Empresa, fue de sólo 46 para el mes de marzo del año en curso, los 14 restantes corresponden a los que debía vincular el concesionario COOBUS S.A.S, quien solicitó prórroga y que debían operar en la Zona Fontibón.

Así mismo, se observa que la operación en las cuatro (4) zonas troncales no inició el 9 de junio, de acuerdo con lo programado, por cuanto no hay coherencia entre los plazos para la vinculación con lo acordado en los contratos, tal y como lo muestra el cuadro siguiente:

**CUADRO 11
VINCULACIÓN FLOTA TRONCAL**

²⁵Visita Fiscal llevada a cabo el 28 de marzo de 2012, por la Dirección Sectorial de Movilidad.

²⁶“CLAUSULA 79. VINCULACION DE LA FLOTA REQUERIDA PARA EL INICIO DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA. “EL CONCESIONARIO se obliga a vincular con una anterioridad de 4 semanas anteriores a la **Orden de Inicio de Operación por ruta**, de acuerdo con el cronograma de implementación, la Flota total conformada por el número de vehículos usados y nuevos determinados en el Anexo 1 – Resumen ejecutivo del diseño operacional, la cual deberá cumplir con todos los requisitos para el inicio de la operación...”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| ZONA | ENGATIVÁ | | FONTIBÓN | | SAN CRISTÓBAL | | USAQUÉN | | TOTAL BIART | TOTAL ART | TOTAL VEH |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|-----------|-----------|----------|-------------|-----------|------------|
| | BIART | ART | BIART | ART | BIART | ART | BIART | ART | | | |
| 17-mar-12 | 9 | 5 | | | 16 | 10 | 6 | | 31 | 15 | 46 |
| 19-may-12 | 3 | 7 | 12 | 11 | 6 | 10 | 2 | | 23 | 28 | 51 |
| 16-jun-12 | 3 | 6 | 3 | 7 | 5 | 10 | 2 | | 13 | 23 | 36 |
| Total general | 15 | 18 | 15 | 18 | 27 | 30 | 10 | 0 | 67 | 66 | 133 |

Fuente. Transmilenio S.A.-

En cuanto a la solicitud de flota para alimentación, la primera fue realizada por TRANSMILENIO S.A. a partir del 1 de Diciembre de 2011, como se muestra a continuación:

**CUADRO 12
PEDIDO FLOTA ALIMENTADORA**

| Concesionario | Zona | SOLICITUD FLOTA DE ALIMENTACIÓN | FECHA VINCULACIÓN DE LA FLOTA | FECHA SOLICITUD PROVEEDOR | BUS 80 | BUS 50 | TOTAL |
|---------------|---------------|---------------------------------|-------------------------------|---------------------------|-----------|-----------|-----------|
| EXPRESS | San Cristóbal | 1-dic-11 | 30-may-12 | 12-dic-11 | 11 | 2 | 13 |
| EXPRESS | San Cristóbal | 1-dic-11 | 30-jun-12 | 12-dic-11 | 21 | | 21 |
| G-MOVIL | Engativá | 1-dic-11 | 30-may-12 | 15-dic-11 | 3 | 4 | 7 |
| G-MOVIL | Engativá | 1-dic-11 | 30-jun-12 | 15-dic-11 | 4 | 4 | 8 |
| COOBUS | Fontibón | 1-dic-11 | 30-may-12 | 2-dic-11 | 7 | 6 | 13 |
| COOBUS | Fontibón | 1-dic-11 | 30-jun-12 | 2-dic-11 | 7 | 7 | 14 |
| | | | | | 53 | 23 | 76 |

Fuente. Transmilenio S.A.

La solicitud a proveedores fue realizada entre el 2 y 15 de diciembre para realizar la vinculación a partir del 30 de mayo de 2012 en adelante.

Para la operación Zonal, el plan de implementación de rutas estableció la incorporación gradual del Sistema en 16 meses, iniciando en el mes de julio de 2012, donde se vincularán a la operación del SITP las rutas diseñadas a cargo de los concesionarios con el siguiente cronograma.

**CUADRO 13
CRONOGRAMA ENTRADA FLOTA ZONAL**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CRONOGRAMA DE ENTRADA DE FLOTA ZONAL

| MES | Bosa | Calle 80 | Ciudad Bolívar | Engativá | Fontibón | Kennedy | Perdomo | San Cristóbal | Suba Centro | Suba Oriental | Tintal - Zona Franca | Usaquen | Usme | TOTAL |
|--------------|-------------|------------|----------------|------------|------------|-------------|------------|---------------|-------------|---------------|----------------------|-------------|------------|-------------|
| 4 | 36 | 34 | 32 | 14 | 28 | 29 | 23 | 13 | 33 | | | 21 | 32 | 295 |
| 5 | 46 | 37 | 19 | 32 | 12 | 19 | 18 | 21 | 21 | | | 27 | 20 | 272 |
| 6 | 63 | 33 | 22 | 42 | 18 | 27 | 11 | 19 | 57 | 12 | 18 | 24 | 21 | 367 |
| 7 | 53 | 12 | 33 | 55 | 11 | 32 | 38 | 16 | 52 | 25 | 23 | 73 | 28 | 451 |
| 8 | 82 | 26 | 40 | 49 | 41 | 55 | | 14 | 48 | 23 | 21 | 87 | 53 | 539 |
| 9 | 80 | 44 | 31 | 45 | 57 | 74 | 33 | 22 | 88 | 20 | | 83 | 49 | 626 |
| 10 | 85 | 50 | 51 | 49 | 55 | 88 | 18 | 46 | 120 | 20 | 13 | 100 | 58 | 753 |
| 11 | 85 | 34 | 50 | 51 | 56 | 84 | 26 | 59 | 118 | 17 | 23 | 112 | 40 | 755 |
| 12 | 97 | 37 | 52 | 51 | 51 | 85 | 27 | 51 | 116 | 19 | 22 | 108 | 55 | 771 |
| 13 | 97 | 34 | 64 | 48 | 56 | 86 | 20 | 46 | 120 | | 30 | 107 | 50 | 758 |
| 14 | 97 | 33 | 50 | 47 | 60 | 85 | 19 | 36 | 111 | 17 | 14 | 111 | 60 | 740 |
| 15 | 89 | 26 | 51 | 46 | 59 | 88 | 22 | 30 | 113 | 19 | 27 | 128 | 62 | 760 |
| 16 | 88 | 25 | 54 | 58 | 60 | 93 | 13 | 43 | 120 | 27 | 10 | 114 | 64 | 769 |
| 17 | 90 | 34 | 62 | 41 | 68 | 76 | 21 | 32 | 101 | 15 | 19 | 105 | 69 | 733 |
| 18 | 83 | 14 | 57 | 67 | 74 | 74 | 39 | 30 | 125 | 38 | | 79 | 51 | 731 |
| 19 | 89 | | 40 | | 69 | 80 | 17 | 13 | 81 | 39 | | 92 | 14 | 534 |
| TOTAL | 1260 | 473 | 708 | 695 | 775 | 1075 | 345 | 491 | 1424 | 291 | 220 | 1371 | 726 | 9854 |

Fuente. Transmilenio S.A.

Para la etapa inicial de la Fase III, se tiene prevista la implementación de 13 rutas zonales y la instalación de 307 módulos de paraderos con las respectivas señales informativas, de acuerdo con el siguiente cronograma:

A continuación se presenta la solicitud de flota zonal realizado por Transmilenio S.A. a los operadores para la implementación inicial de trece rutas las cuales se tenían previsto iniciar el 31 de julio del presenta año.

**CUADRO 14
VINCULACIÓN DE FLOTA ZONAL**

| Concesionario | Zona | SOLICITUD | FECHA VINCULACION DE LA FLOTA | MICROS | BUSETA | BUSETON | PADRON | TOTAL |
|----------------|----------------|-----------|-------------------------------|--------|--------|---------|--------|-------|
| | | | | 19 | 40 | 50 | 80 | |
| ETIB | BOSA | 30-ene-12 | 30-jul-12 | 22 | | | | 22 |
| ESTE ES MI BUS | CALLE 80 | 30-ene-12 | 30-jul-12 | | 16 | | | 16 |
| SUMA | CIUDAD BOLIVAR | 30-ene-12 | 30-jul-12 | | | 32 | | 32 |
| G-MOVIL | ENGATIVA | 30-ene-12 | 30-jul-12 | | | 15 | | 15 |
| COOBUS | FONTIBON | 30-ene-12 | 30-jul-12 | | | 28 | | 28 |
| MASIVO CAPITAL | KENNEDY | 30-ene-12 | 30-jul-12 | | | 14 | | 14 |
| EOBUS | PERDOMO | 30-ene-12 | 30-jul-12 | | | 23 | | 23 |
| EXPRESS | SAN CRISTOBAL | 3-feb-11 | 30-jul-12 | | | 13 | | 13 |
| EOBUS | SUBA CENTRO | 30-ene-12 | 30-jul-12 | | | 33 | | 33 |
| EXPRESS | USAQUEN | 3-feb-11 | 30-jul-12 | | | 12 | 9 | 21 |
| TRANZIT | USME | 30-ene-12 | 30-jul-12 | | | 32 | | 32 |
| | TINTAL | | | 22 | 16 | 202 | 9 | 249 |

Fuente. Transmilenio S.A.

Los operadores presentaron la información de flota requerida, a excepción de los consorcios COOBUS y EGOBUS adjudicatarios de las zonas FONTIBÓN, PERDOMO y SUBA CENTRO, como se muestra a continuación:

**CUADRO 15
RESUMEN FLOTA SUMINISTRADA POR LOS OPERADORES**

| ZONA | OPERADOR | FLOTA | FLOTA |
|------|----------|-------|-------|
|------|----------|-------|-------|

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| | | REQUERIDA | SUMINISTRADA |
|----------------|--|------------|--------------|
| Bosa | ETIB S.A.S | 22 | 24 |
| Calle 80 | ESTE ES MI BUS S.A.S. | 16 | 16 |
| Ciudad Bolívar | ORGANIZACIÓN SUMA S.A.S | 32 | 36 |
| Engativá | GMOVIL | 15 | 15 |
| Fontibón | OPERADOR DE TRANSPORTE SOLIDARIO COOBUS S.A.S. | 28 | |
| Kennedy | MASIVO CAPITAL S.A.S. | 14 | 20 |
| Perdomo | EGOBUS | 23 | |
| San Cristóbal | CONSORCIO EXPRESS S.A.S. | 13 | 13 |
| Suba Centro | EGOBUS | 33 | |
| Usaquén | CONSORCIO EXPRESS S.A.S. | 21 | 21 |
| Usme | TRANZIT S.A.S. | 32 | 51 |
| | TOTAL | 249 | 196 |

Fuente: Información consolidada por LOGITRANS.

**CUADRO 16
FLOTA REQUERIDA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CRONOGRAMA INICIAL**

| MES | ZONA ORIGEN | FLOTA SOLICITADA | | | FLOTA REQUERIDA |
|--------------------|----------------|------------------|------------------|--------------|-----------------|
| | | ZONA DESTINO | TIPO DE VEHICULO | FLOTA ORIGEN | FLOTA ORIGEN |
| JULIO 2012 | BOSA | NEUTRA | 19 | 22 | 22 |
| | CALLE 80 | NEUTRA | 40 | 16 | 0 |
| | CIUDAD BOLÍVAR | NEUTRA | 50 | 32 | 32 |
| | ENGATIVÁ | NEUTRA | 50 | 15 | 15 |
| | FONTIBÓN | NEUTRA | 50 | 28 | 28 |
| | KENNEDY | NEUTRA | 50 | 14 | 14 |
| | PERDOMO | NEUTRA | 50 | 23 | 23 |
| | SAN CRISTÓBAL | NEUTRA | 50 | 13 | 13 |
| | SUBA CENTRO | NEUTRA | 50 | 33 | 33 |
| | USAQUÉN | USAQUÉN | 50 | 6 | 6 |
| | USAQUÉN | USAQUÉN | 80 | 5 | 5 |
| ÚSME | NEUTRA | 50 | 32 | 32 | |
| TOTAL FLOTA | | | | 249 | 233 |

Fuente: Informe No. 7 de LOGITRANS

El proceso de alistamiento de flota es responsabilidad exclusiva del concesionario de operación.

En los cuadros anteriores se muestran que los concesionarios COOBUS y EGOBUS, no suministraron ni la información ni los vehículos requeridos para el inicio de la operación zonal.

A continuación se presenta las rutas programadas para el inicio de la operación del primer mes.

**CUADRO 17
ETAPA INICIAL DE IMPLEMENTACIÓN - RUTAS ZONALES**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| No. | CODIGO RUTA | OPERADOR | TIPO RUTA | ZONA ORIGEN | ZONA DESTINO | FECHA DE INGRESO | TIPO DE VEHICULO | FLOTA ORIGEN |
|-----|-------------|----------------|----------------|----------------|--------------|------------------|------------------|--------------|
| 1 | A130001 | EXPRESS | Auxiliar | San Cristóbal | Neutra | 31/07/2012 | 50 | 13 |
| 2 | A050007 | GMÓVIL | Auxiliar | Engativá | Neutra | 31/07/2012 | 50 | 15 |
| 3 | A060004 | COOBUS | Auxiliar | Fontibón | Neutra | 31/07/2012 | 50 | 28 |
| 4 | C010101 | EXPRESS | Complementaria | Usaquén | Usaquén | 31/07/2012 | 50 | 2 |
| 5 | C010102 | EXPRESS | Complementaria | Usaquén | Usaquén | 31/07/2012 | 50 | 4 |
| 6 | C010103 | EXPRESS | Complementaria | Usaquén | Usaquén | 31/07/2012 | 80 | 5 |
| 7 | A030005 | EGOBUS | Auxiliar | Suba Centro | Neutra | 31/07/2012 | 50 | 33 |
| 8 | A100002 | EGOBUS | Auxiliar | Perdomo | Neutra | 31/07/2012 | 50 | 23 |
| 9 | A040007 | ESTE ES MI BUS | Auxiliar | Calle 80 | Neutra | 31/07/2012 | 40 | 16 |
| 10 | A080015 | MASIVO CAPITAL | Auxiliar | Kennedy | Neutra | 31/07/2012 | 50 | 14 |
| 11 | A090010 | ETIB | Auxiliar | Bosa | Neutra | 31/07/2012 | 19 | 22 |
| 12 | A120001 | TRANZIT | Auxiliar | Usme | Neutra | 31/07/2012 | 50 | 32 |
| 13 | A110003 | TRANZIT | Auxiliar | Ciudad Bolívar | Neutra | 31/07/2012 | 50 | 32 |
| | | | | | | | | 239 |

Fuente: Transmilenio S.A.

El cronograma previsto para la implementación zonal de las trece rutas de acuerdo con la información suministrada por la entidad, vio afectado por la falta de alistamiento de la flota, falta de capacitación de los conductores, lo cuál fue debió reprogramarse de la siguiente manera:

**CUADRO 18
IMPLEMENTACIÓN DE RUTAS PARA EL PRIMES MES**

| No. | CÓDIGO RUTA | CÓDIGO DEFINITIV | TIPO RUTA | ZONA ORIGEN | ZONA DESTINO | RELACIÓN TPC | FECHA DE INGRESO | TIPO DE VEHICULO | FLOTA ORIGEN |
|-----|-------------|------------------|-----------|----------------|--------------|-----------------|------------------|------------------|--------------|
| 1 | A050007 | P500 | Urbana | Engativá | Neutra | Ruta Nueva | 29/09/2012 | 50 | 15 |
| 2 | A130001 | 114A | Urbana | San Cristóbal | Neutra | Vacancia en TPC | 29/09/2012 | 50 | 13 |
| 3 | A040007 | C41 | Urbana | Calle 80 | Neutra | Vacancia en TPC | 10/10/2012 | 40 | 16 |
| 4 | A090010 | 496 | Urbana | Bosa | Neutra | Modificada | 10/10/2012 | 19 | 22 |
| 5 | A110003 | C13 | Urbana | Ciudad Bolívar | Neutra | Igual TPC | 10/10/2012 | 50 | 32 |
| 6 | A080015 | 13 | Urbana | Kennedy | Neutra | Ruta Nueva | 20/10/2012 | 50 | 16 |
| 7 | A120001 | 652 | Urbana | Usme | Neutra | Vacancia en | 20/10/2012 | 50 | 32 |

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| No. | CÓDIGO RUTA | CÓDIGO DEFINITIVO | TIPO RUTA | ZONA ORIGEN | ZONA DESTINO | RELACIÓN TPC | FECHA DE INGRESO | TIPO DE VEHICULO | FLOTA ORIGEN |
|-----|-------------|-------------------|----------------|---------------|---------------|-----------------|------------------|------------------|--------------|
| | | | | | | TPC | | | |
| 8 | A030005 | 314 | Urbana | Suba Centro | Neutra | Vacancia en TPC | 30/10/2012 | 50 | 33 |
| 9 | A060004 | 505 | Urbana | Fontibón | Neutra | Igual TPC | 30/10/2012 | 50 | 28 |
| 10 | A100002 | 703 | Urbana | Perdomo | Neutra | Modificada | 30/10/2012 | 50 | 23 |
| 11 | A11183 | 13-12 | Alimentadora | San Cristóbal | San Cristóbal | Ruta Nueva | 20/10/2012 | 50 | 15 |
| 12 | A11063 | 13-6 | Alimentadora | San Cristóbal | San Cristóbal | Ruta Nueva | 20/10/2012 | 50 | 14 |
| 13 | A11043 | 15-1 | Complementaria | San Cristóbal | San Cristóbal | Ruta Nueva | 20/10/2012 | 50 | 10 |
| 14 | A11213 | 15-3 | Complementaria | San Cristóbal | San Cristóbal | Ruta Nueva | 20/10/2012 | 50 | 6 |
| 15 | A11233 | 15-2 | Complementaria | San Cristóbal | San Cristóbal | Ruta Nueva | 20/10/2012 | 50 | 5 |

Fuente. Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

Finalmente la operación zonal fue iniciada el 29 de Septiembre de 2012, con dos (2) rutas para las zonas de Engativá y San Cristóbal con una capacidad de 50 pasajeros por vehículo.

2.3.1. Contrato de concesión 09 de 2010.

De acuerdo a la Licitación Pública No.04 de 2009, cuyo objeto era seleccionar las propuestas más favorables para la adjudicación de trece (13) contratos de concesión, cuyo objeto será la explotación preferencial y no exclusiva de la prestación del servicio público de Transporte de Pasajeros dentro del esquema del SITP: 1) Usaquén, 2) Engativá, 3) Fontibón, 4) San Cristóbal, 5) Suba Oriental, 6) Suba Centro, 7) Calle 80, 8) Tintal – Zona Franca, 9) Kennedy, 10) Bosa, 11) Perdomo, 12) Ciudad Bolívar y 13) Úsme.

Finalizado el proceso licitatorio fue celebrado el Contrato de Concesión No.09 del 17 de noviembre de 2010, dentro del esquema SITP para la zona 1 Usaquén, con operación troncal.

De acuerdo con lo previsto esta zona comenzará su operación con 103 rutas de las cuales 81 funcionan como auxiliares, 11 como alimentadores, 9 como complementarias y 2 rutas troncales. El parque automotor requerido es de 1420 buses, de los cuales deberá disponer 20 buses duales para la operación de la carrera 7ª, así mismo proporcionará 40 buses biarticulados para la operación troncal. La distribución porcentual del total de flota es como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 19

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32A No. 26ª-10

PBX - 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

DISTRIBUCIÓN DE FLOTA EN LA ZONA DE USAQUÉN

| TIPO | FLOTA | PORCENTAJE |
|------------------|-------|------------|
| Microbús | 167 | 11.4 |
| Buseta | 264 | 18.1 |
| Bus 50 pasajeros | 638 | 43.7 |
| Bus 80 pasajeros | 351 | 24.0 |
| Bus biarticulado | 40 | 2.7 |
| total | 1460 | 100% |

Fuente: Transmilenio S. A.

Con el inicio de la implementación del SITP y dado que en la zona de Usaquén se encuentra ubicada la carrera 7ª, se solicitó a la entidad informar el estudio técnico, financiero y jurídico realizado, dada la no construcción de la troncal de Transmilenio por este corredor vial, con lo cual se pudo establecer que se viene preparando y ajustando, el diseño de una solución transitoria, que permita conectar a los usuarios cuyos viajes se desarrollan entre la carrera 10 y 7 a través de rutas en el marco del SITP.

En cuanto a la solución definitiva de transporte para la carrera séptima, se vienen realizando los términos de referencia para que en cooperación con la Corporación Andina de Fomento, se realicen los estudios de demanda, que tendría el Tranvía que es el medio de transporte que se tiene previsto.

Al analizar el objeto del contrato No.09 que establece “*otorgar en concesión no exclusiva una zona, para la explotación del servicio público de transporte*”, con lo que este concesionario podrá operar en las otras zonas adjudicadas a través de la licitación TMSA-LP-04 de 2009, como en las demás troncales del Sistema Transmilenio.

Así mismo, se previó la integración con otros medios de transporte tales como: el metro, el tren de cercanías y las troncales del sistema Transmilenio, estableciendo mecanismos para el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, los cuales se encuentran enunciados en la cláusula 119-1.

La situación actual con respecto a la flota suministrada por Consorcio Express, para la operación troncal (10 buses articulados) y en general con la flota disponible vinculada por parte de los operadores de la fase III, se han dado en operación tres servicios troncales.

Para el mediano plazo se tiene previsto realizar el pedido de flota troncal restante, de acuerdo con los requerimientos de oferta para este operador, la cual permitirá mejorar la prestación del servicio en las diferentes troncales.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por reiterados incumplimientos por parte del concesionario Sociedad COOBUS S.A.S., sin que a la fecha se haya producido sanción alguna.

Al efectuar la revisión de los documentos que reposan en las carpetas del contrato de concesión 05 de 2010 firmado con la Sociedad COOBUS SAS, no se evidenciaron los soportes de los resultados de los procesos administrativos adelantados para la imposición de multas a la citada sociedad, en consideración a la falta de vinculación de la flota troncal solicitada por Transmilenio al concesionario, proceso que debió haberse realizado en los meses de marzo y mayo de 2012. Por tal motivo se solicitó la información sobre este particular, mediante oficio 80107-29 de octubre 22 de 2012 y con número radicado Transmilenio S.A. 016030.

TRANSMILENIO S.A. en respuesta a la citada petición de información, según oficio número 2012EE9203, manifiesta que inició el proceso de imposición de multas previsto en el contrato de concesión al operador COOBUS S.A.S, por las siguientes circunstancias:

- No mantenimiento del cierre financiero a la fecha.
- No vinculación de flota en los tiempos contractuales.
- No vinculación de conductores.
- No entrega de información financiera.

Por lo anterior, el día 28 de junio de 2012 se realizó audiencia de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, no obstante no se pudo proceder a la imposición de multa en razón a que *“La cláusula 121 del contrato de concesión, establece que para efectos de la tasación de las multas, en ningún evento se impondrán multas por un valor total acumulado que supere el diez por ciento (10%) del valor total de los ingresos que por todo concepto perciba el CONCESIONARIO con ocasión del presente Contrato, durante el mes en que se haya causado la sanción correspondiente.”*

En el acta levantada de la audiencia en cita se observa:

“Dado que el concesionario no ha iniciado operación del componente troncal ni de alimentación, por los incumplimientos, no tiene ingresos durante el mes en que se haya causado la sanción correspondiente. Es decir, no fue posible tasar la multa a imponer al concesionario.”²⁷

Observa este Ente de control, que a pesar de haberse evidenciado reiterados incumplimientos por parte del operador COOBUS S.A.S., desde el día 13 de abril

²⁷ Oficio Transmilenio Nr.2012EE9203

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de 2012, mediante control de advertencia²⁸ se comunicó al Alcalde Mayor estos incumplimientos, solo hasta el día 11 de octubre de 2012 se inició el trámite administrativo de declaratoria de incumplimiento del contrato de concesión, se resalta que desde el día 18 de mayo la Subgerencia Económica comunicó a la Subgerencia Jurídica el incumplimiento por parte del concesionario de los requerimientos del contrato, en donde se manifestó lo siguiente : *“COOBUS, no cumple con los requerimientos del contrato de concesión, pues dicha sustitución de las fuentes de financiación, deben en todo caso, cumplir con lo previsto en la cláusula mencionada en donde establece que para la aprobación por parte de TRANSMILENIO, se deben presentar contratos de crédito firmados con los prestamistas, acreditando los requisitos para el desembolso inicial de los créditos, los cuales deben tener un plazo mínimo de 5 años...”*

...Lo anterior teniendo en cuenta había presentado en el mes de mayo un plan para sustituir los recursos del contrato IKON INTERNACIONAL S.A. sin que a la fecha se haya cumplido con ninguno de los puntos enunciados y por el contrario se esté presentando cuatro (4) meses después un nuevo plan de restructuración con las incertidumbres antes enunciadas”.

El 18 de octubre de 2012 se llevo a cabo la audiencia de descargos para declarar el incumplimiento del contrato, cuatro (4) meses después de audiencia de imposición de multas, afectando de esta forma la planeación para la implementación del SITP respecto al cronograma de vinculación de flota, toda vez que se encuentra disponible la infraestructura de la Fase III y se debe cumplir con la demanda establecida en los estudios de las troncales calle 26 y carrera décima.

Con respecto al no cumplimiento con los requisitos en la sustitución de las fuentes de financiación, compromete en corto plazo la prestación del servicio, como es la no vinculación de flota solicitada, y en el mediano plazo la viabilidad financiera del concesionario.

La conducta descrita, podría dar lugar a un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, artículo 2 de la Ley 87 de 1993; numeral 1 y 2 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

2.3.2. Centros de Control Zonales.

De acuerdo al Plan Maestro de Implementación entregado por el Concesionario del SIRCI, los datos sobre la gestión de flota serán procesados y almacenados en el Centro de Control de Flota, permitiendo entonces a cada centro de control zonal

²⁸ Control de Advertencia con radicado Contraloría de Bogotá # 2-2012-06488 de abril 13 de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

monitorear y controlar a los buses de sus respectivas zonas accediendo al centro FMS por medio de conectividad WAN.

En el cuarto de sistemas se encuentra un rack con los dispositivos de red, una UPS y un generador de respaldo. Por otra parte, en el cuarto de operación hay una estación de trabajo con doble monitor por cada 80 buses, y una pantalla LCD para la visualización de informes y teléfonos IP.

Los concesionarios de operación debieron seleccionar un lugar en el cual realizar la instalación de los equipos para operar el centro de control zonal. Es por esto, que los sitios escogidos debieron ser adecuados físicamente para dar cumplimiento con los requerimientos específicos del centro de control. Las adecuaciones de cada centro de control variaron de acuerdo al estado inicial del lugar, por lo que los tiempos requeridos fueron distintos.

Actualmente, todos los concesionarios ya presentaron el lugar en el cual va a ser instalado cada uno de los centros de control, y se encuentran en proceso de adecuaciones. Estas adecuaciones incluyen los arreglos a la infraestructura del lugar y la disponibilidad de puntos de fibra óptica para asegurar la conectividad del centro. Como se muestra en el cuadro siguiente, el Concesionario de Operación que ha presentado más atrasado en sus tareas es Coobus, que no ha dado cumplimiento con los compromisos asumidos para la adecuación del lugar. A continuación se muestra el estado de adecuación de cada uno de los centros de control zonal incluyendo la conectividad y las fechas previstas de inicio de instalación de equipos y configuración del software.

**CUADRO 20
ESTADO ACTUAL DE LOS CENTROS DE CONTROL ZONALES**

| ZONA | OPERADOR | ADECUACIÓN | EQUIPOS + CONFIGURACIÓN SW |
|--------------------|----------------|--|--|
| BOSA | ETIB | Instalaciones 50% | 27 de Julio Instalación de equipos |
| | | Conectividad 90% | |
| CIUDAD BOLÍVAR | SUMA | Instalaciones 70% | 01 de Agosto instalación equipos |
| | | Conectividad 50% | |
| ENGATIVÁ | GMOVIL | Instalaciones 100% | 27 de julio instalación equipos |
| | | Conectividad 100% | |
| FONTIBÓN | COOBUS | Instalaciones 10% | A definir – No ha cumplido compromisos |
| | | Conectividad 0% | |
| CALLE 80 | ESTE ES MI BUS | Instalaciones 50% | 27 de julio instalación equipos |
| | | Conectividad 90% | |
| TINTAL ZONA FRANCA | ESTE ES MI BUS | Instalaciones 50% | 27 de julio instalación equipos |
| | | Conectividad 90% | |
| KENNEDY | MASIVO CAPITAL | Instalaciones 100% *(electricidad temporal) | 28 de julio instalación equipos |
| | | Conectividad 90% | |
| SUBA ORIENTAL | MASIVO CAPITAL | Instalaciones 100%* (electricidad temporal) | 28 de julio instalación equipos |
| | | Conectividad 90% | |

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| ZONA | OPERADOR | ADECUACIÓN | EQUIPOS + CONFIGURACIÓN SW |
|---------------|-------------------|--------------------|----------------------------------|
| PERDOMO | EJOBUS | Instalaciones 50% | 03 de Agosto instalación equipos |
| | | Conectividad 50% | |
| SUBA CENTRO | EJOBUS | Instalaciones 50% | 03 de Agosto instalación equipos |
| | | Conectividad 50% | |
| SAN CRISTÓBAL | CONSORCIO EXPRESS | Instalaciones 50% | 28 de julio instalación equipos |
| | | Conectividad 90% | |
| USAQUÉN | CONSORCIO EXPRESS | Instalaciones 50% | 28 de julio instalación equipos |
| | | Conectividad 90% | |
| USME | TRANZIT | Instalaciones 100% | 28 de julio instalación equipos |
| | | Conectividad 90% | |

Fuente: Informe No. 10 LOGITRANS

Con excepción de Coobus, todos los Concesionarios de Operación cuentan con una fecha prevista para iniciar la instalación de equipos en cada uno de los centros de control zonal, sin embargo, los concesionarios Etib, Este es mi Bus, Ejobus y Consorcio Express los avances en las adecuaciones de sus instalaciones no superan el 50%.

2.3.3. Puntos de recarga externos.

El literal a) del numeral **4.21.2.2.1 Características Generales**, en lo referente a los Equipos de recarga de medios de pago, establece que: Los “*Puntos de venta externos a criterio del CONCESIONARIO, que deben tener una distribución inicial en función de la entrada en operación de las zonas y completar, al menos, 4.100 puntos al inicio de operación de la última zona.*”

Esto indica que el Concesionario del SIRCI deberá instalar al menos 4.100 puntos de recarga externos durante la entrada gradual de las zonas; de acuerdo a lo planeado por el Concesionario del SIRCI, se van a implementar los puntos de recarga externos de manera trimestral, incluyendo los tres siguientes meses de implementación de rutas.

Al momento de cierre de este informe, el Concesionario del SIRCI ya había entregado la propuesta de los puntos de recarga externos para los tres primeros meses; la lista incluye **83 puntos** distribuidos en todas las zonas y se encuentran bajo estudio por parte de Transmilenio S.A. para proceder con su aprobación.

“Es importante resaltar en primer lugar, que 83 puntos de recarga para los tres primeros meses es muy poco teniendo en cuenta que corresponde a alrededor el 2% del total de los puntos que deben implementar.”²⁹

²⁹Inf. No 10 Logit-Logitrans pág.65

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.4. EVALUACIÓN A CONTRATOS PARA IMPLEMENTACIÓN SITP

En la ejecución de la auditoria se revisaron 14 contratos por valor de \$9.087.072.163, que corresponden a contratos ejecutados por Transmilenio S.A. durante las vigencias 2011 y 2012 con el fin de implementar el Sistema Integrado de Transporte Público SITP, los cuales se relacionan a continuación:

**CUADRO 21
CONTRATOS REVISADOS POR GRUPO AUDITOR**

| No. | OBJETO | VALOR |
|-------------|---|---------------|
| 33 de 2012 | CONTRATAR EL DISEÑO, PROPUESTA CREATIVA Y DESARROLLO DE PREPRODUCCIÓN, PRODUCCIÓN Y POSTPRODUCCIÓN DE LOS PRODUCTOS AUDIOVISUALES QUE REQUIERA TRANSMILENIO S.A. EN EL MARCO DEL PROCESO DE SOCIALIZACIÓN DEL NUEVO SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ. | 300.000.000 |
| 080 de 2012 | REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA Y OPERATIVA DE LAS ETAPAS PREOPERATIVA Y OPERATIVA ASOCIADAS A LA IMPLEMENTACIÓN DE TRECE (13) CONTRATOS DE CONCESIÓN, CUYO OBJETO CORRESPONDE A LA EXPLOTACIÓN PREFERENCIAL Y NO EXCLUSIVA, DE LA EXPLOTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DENTRO DEL ESQUEMA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO SITP 1) USAQUÉN, 2) ENGATIVÁ, 3) FONTIBÓN, 4) SAN CRISTÓBAL, 5) SUBA ORIENTAL, 6) SUBA CENTRO, 7) CALLE 80 8) TINTAL-ZONA FRANCA, 9) KENNEDY, 10) BOSA, 11) PERDOMO, 12) CIUDAD BOLÍVAR Y 13) USME. | 5.885.080.395 |
| 01 de 2011 | COORDINAR EL EQUIPO JURÍDICO DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ, PARA LA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA, EL SEGUIMIENTO A LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DEL MISMO Y ACOMPAÑAMIENTO A LOS DEMÁS CONTRATOS REQUERIDOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SITP. | 153.948.000 |
| 146 de 2011 | TRANSMILENIO S.A. REQUIERE CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE ASESORÍA TÉCNICA PARA EL SEGUIMIENTO AL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE TRANSMILENIO S. A., EN TODAS SUS DEPENDENCIAS, EN EL MARCO DEL SITP. | 82.900.000 |
| 148 de 2011 | APOYAR A TRANSMILENIO S. A. DESDE LA TEORÍA ECONÓMICA INSTITUCIONAL Y EN PARTICULAR LA ECONOMÍA DE LOS CONTRATOS Y LA REGULACIÓN ECONÓMICA, EN EL ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS PARA EL AJUSTE DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN ACTUALES DEL SISTEMA TRANSMILENIO, A LAS CONDICIONES CONTRACTUALES DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - SITP | 150.000.000 |

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| No. | OBJETO | VALOR |
|-------------|---|---------------|
| 164 de 2011 | CONTRATAR UNA CENTRAL DE MEDIOS PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN PLAN (PAUTA) EN MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN, DE ACUERDO CON LAS NECESIDADES DE TRANSMILENIO S.A., EN EL MARCO DE UNA CAMPAÑA QUE HACE PARTE DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN QUE BUSCA DIFUNDIR MASIVAMENTE INFORMACIÓN AL PUBLICO, RELACIONADA CON LA IMPLEMENTACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LA FASE III DEL SISTEMA, PROCURANDO SU APROPIACIÓN POR PARTE DE LOS NUEVOS USUARIOS, FORTALECIENDO LA IMAGEN DE LA EMPRESA Y LA DEL SISTEMA TRANSMILENIO, COMO SÍMBOLO DE PROGRESO DE LA CIUDAD CAPITAL Y EJE ARTICULADOR DEL SISTEMA INTEGRADO DEL TRANSPORTE PUBLICO | 102.500.000 |
| 213 de 2011 | CONTRATAR UNA CONSULTORÍA PARA EVALUAR EL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA DEL SISTEMA TRONCAL DENTRO DEL SITP Y PRIORIZAR SOLUCIONES DE CORTO Y MEDIANO PLAZO QUE PERMITAN AMPLIAR LA CAPACIDAD DEL SISTEMA | 194.626.250 |
| 214 de 2011 | CONTRATAR LOS SERVICIOS DE ASESORÍA TÉCNICA ESPECIALIZADA DE UN CENTRO DE INVESTIGACIONES, PARA QUE APOYE A LA GESTIÓN DE TRANSMILENIO S.A. EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE RECAUDO, CONTROL DE LA FLOTA E INFORMACIÓN AL USUARIO "SIRCI". | 1.495.484.294 |
| 04 de 2011 | APOYO JURÍDICO A LA SUPERVISIÓN DE LA INTERVENTORÍA DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DEL SITP, RESPUESTA A TODAS LAS INQUIETUDES JURÍDICAS RELACIONADAS CON LOS CONTRATOS REFERIDOS Y CON LOS PROCESOS DE SELECCIÓN QUE LOS ORIGINARON | 75.060.000 |
| 54 de 2011 | APOYAR LA GESTIÓN QUE ADELANTA LA DIRECCIÓN FINANCIERA, EN LA EXTENSIÓN DEL MAPA DE RIESGOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS, Y EL DESARROLLO DEL MODELO DE PROYECCIONES DE LOS ESTADOS FINANCIEROS A TRANSMILENIO S.A., A LOS NUEVOS CONCESIONARIOS, FRUTO DEL SITP Y DEL SIRCI, ASÍ COMO EL ANÁLISIS, CONCEPTUALIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO, DE LAS DIFERENTES SITUACIONES QUE SE PRESENTEN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE RIESGOS DE TIPO ECONÓMICO Y FINANCIERO, CON MIRAS A SU SOLUCIÓN. | 124.200.000 |
| 06 de 2011 | PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ASESORÍA JURÍDICA ESPECIALIZADA PARA EL APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO EN LOS PROCESOS, CONTRATOS Y DEMÁS ASUNTOS QUE DEBAN ADELANTARSE EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PUBLICO Y EL SIRCI. | 210.000.000 |

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| No. | OBJETO | VALOR |
|-------------|---|-------------|
| 68 de 2011 | TRANSMILENIO S.A. REQUIERE CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE UN (1) PROFESIONAL PARA ACOMPAÑAR A LA OFICINA ASESORA DE COMUNICACIONES COMO ENLACE Y GESTORA CON LA COMUNIDAD, CON EL FIN DE CONTINUAR LA DIVULGACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO, ASÍ COMO APOYAR EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN E INICIO DE LA OPERACIÓN DE LA FASE III Y DEL SITP DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GESTIÓN SOCIAL Y SU IMPACTO EN LAS DISTINTAS LOCALIDADES. | 102.518.184 |
| 70 de 2011 | PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE ASESORÍA EN LA ESTRUCTURACIÓN TARIFARIA DEL SITP, DE CONFORMIDAD CON LOS LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS POR LA MISMA GERENCIA DEL SITP | 123.755.040 |
| 113 de 2011 | EN DESARROLLO DEL CONVENIO NO. 215 DE 2009, SE REQUIERE CONTRATAR UN ABOGADO QUE SE ENCARGUE EXCLUSIVAMENTE DE LA DEFENSA JUDICIAL DE LA EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA - ERU EN LOS PROCESOS QUE PUEDAN RESULTAR POR CUENTA DE LAS EXPROPIACIONES PROYECTO ESTACIÓN CENTRAL. | 87.000.000 |

Elaboro: Grupo Auditor

La contratación que fue suscrita en la vigencia 2012 fue analizada en su etapa precontractual, por lo tanto en futuras auditorias serán auditadas en su etapa contractual y postcontractual.

Como resultado de la evaluación realizada por el grupo auditor a la contratación de la muestra seleccionada, se encontraron las observaciones que se relacionan a continuación:

2.4.1. En seguimiento al Contrato de Prestación de Servicios 070 de abril 18 de 2011, celebrado con el ingeniero LEONARDO VÁSQUEZ SAMACÁ, se evidenciaron cuatro (4) presuntos hallazgos Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y uno (1) con presunta incidencia fiscal, los cuales se desarrollan a continuación.

2.4.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que el interventor del contrato no realizó un seguimiento al cumplimiento de las actividades establecidas por el contratista en el “CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES Y ENTREGABLES”

Como soporte de pago a la factura de venta No. 034 de mayo 23 de 2011, el contratista LEONARDO VÁSQUEZ SAMACÁ presentó un cronograma de actividades, donde se constituyeron unas fechas de entrega de informes definitivos correspondiente a las obligaciones constituidas en la clausura segunda de la minuta del contrato. Así mismo, realizó modificación del cronograma inicial

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

en el periodo correspondiente a marzo 21 a abril 21 de 2012, fechas estas de entrega de los productos que se relacionan a continuación:

**CUADRO 22
ACTIVIDADES ESTABLECIDAS EN CRONOGRAMA PRESENTADAS POR EL CONTRATISTA**

| ACTIVIDAD | FECHA DE ENTREGA DEL PRODUCTO | |
|---|-------------------------------|-----------------------|
| | Cronograma Inicial | Cronograma Modificado |
| Elaborar modelo detallado SITP: Ventas, pago a operadores, tarifa técnica, tarifa usuario y saldo en fondos de fidecomiso. | Septiembre de 2011 | Noviembre 2011 |
| Cuantificación de subsidios a grupos poblacionales de interés y costos de mejora del servicio, proponer fuentes de financiación y dimensionar su impacto. | Agosto de 2011 | Enero 2012 |
| Elaborar una metodología para el seguimiento de costos de la industria, basada en sondeos de precios de mercado y gastos de los concesionarios. | Mayo de 2012 | Mayo 2012 |
| Elaboración de alternativas operativas para reducir efectos adversos de continuar con 2 fiducias para el sistema. | Julio 2011 | Diciembre 2011 |

Fuente. Información carpeta el contrato.

Al realizar la revisión de los informes mensuales presentados por el contratista, así mismo el cuadro de cumplimiento del contrato No. 70-11 firmado por el interventor del contrato, no se evidencia en ninguno de estos la entrega en tiempos implantados los productos establecidos en la cláusula segunda de la minuta del contrato “Obligaciones del contratista”, y que se relacionaron en el cuadro anterior.

Se puede establecer que el interventor incumplió con lo referente a los principios que rigen la interventoría establecidos en el manual de contratación de la entidad, toda vez que se observó que en los informes de ejecución del contrato presentados por el contratista no se entregaron los productos que estaban establecidos en el cronograma de actividades presentado por el mismo. “4.7. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA INTERVENTORÍA... Velará porque los contratos se ejecuten cumpliendo con los cronogramas establecidos, manteniéndolos debidamente actualizados.”

A septiembre 25 de 2012, no se había realizado el acta de liquidación del contrato porque el contratista tiene compromisos de entregar ajustes a los productos, a pesar de que el contrato finalizó el 10 de mayo de 2012.

La conducta descrita, podría dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, artículo 2 de la Ley 87 de 1993; numeral 1 y 2 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

2.4.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a el interventor del contrato no realizó informe de su gestión de acuerdo a lo establecido en el manual de contratación.

Al revisar la carpeta que contienen los documentos que soportan las etapas del proceso de contratación, no se evidenció informe alguno de la gestión del interventor al realizar esta actividad en la ejecución del contrato No. 070 de 2011, tan solo se observó que se presentan cuadro de cumplimiento del contrato en donde se describe la obligación y el producto entregado.

En el Manual de Contratación de Transmilenio S.A. se estableció en el numeral “4.9.2 Funciones administrativas” del interventor, la siguiente: “Elaborar los informes de su gestión hasta que el contrato se ejecute en su totalidad y se efectúe la liquidación. Para los contratos de concesión estos informes se deben elaborar cada tres (3) meses, para los demás contratos, se deben realizar informes cada vez que se deba realizar un pago. Todos los contratos deben tener un informe final de interventoría. Lo anterior sin perjuicio de lo que se pacte en los contratos que tienen como objeto la interventoría externa.” (Subrayado fuera de texto).

La conducta descrita, podría dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, artículo 2 de la Ley 87 de 1993; numeral 1 y 2 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

2.4.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a el interventor del contrato no realizó informe donde se detalla el estado del contrato y el desarrollo alcanzado al ordenador del gasto por retiro definitivo del interventor.

Se procedió a revisar los documentos que contienen la carpeta del contrato 070 de 2011 celebrado con el señor Leonardo Vásquez Samaca, sin que se evidenciara dentro de los mismos un informe, por retiro definitivo del interventor, donde se detallara el estado del contrato y el desarrollo alcanzado en la ejecución del mismo, el cual debió ser elaborado por el Interventor y dirigido al ordenador del gasto, en este caso el Director Administrativo del Transmilenio S.A..

Por lo anterior, se procedió a solicitar mediante oficio 80107-21 del 20 de septiembre de 2012 y radicado Transmilenio S.A. No. 014015, se aportara el mencionado informe. Transmilenio S.A. mediante oficio 2012EE8392 de octubre 5 de 2012, remitió al equipo auditor un documento elaborado por el Dr. Rigoberto Lugo, Director Financiero e interventor del contrato, en donde se relacionan los

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

resultados de su gestión durante el periodo 2008-2012. No obstante no se entregó el informe de interventoría correspondiente por retiro del cargo con las características constituidas en el Manual de Contratación.

Por lo expuesto, se incumplió con lo establecido en el Manual de Contratación que hace referencia a :*“En el evento de retiro definitivo del interventor, éste deberá hacer entrega, mediante un informe donde detallará el estado del contrato y el desarrollo alcanzado al ordenador del gasto.”*

La conducta descrita, podría dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, artículo 2 de la Ley 87 de 1993; numeral 1 y 2 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

2.4.2. En seguimiento al Contrato de Prestación de Servicios 146 de junio 24 de 2011, celebrado con la arquitecta EVA LETTY VALENCIA CHAVERA, se evidenciaron tres (3) presuntos hallazgos administrativos, con presunta incidencia disciplinaria, los cuales se desarrollan a continuación.

2.4.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por que el pago realizado mediante orden No. 292 de febrero 12 de 2012, no se aporta el informe correspondiente a las actividades realizadas durante el periodo comprendido entre el 21 y 30 de enero de 2012.

Como soportes del certificado de cumplimiento de la ejecución del contrato 146 de 2011, la contratista anexa la cuenta de cobro No. 8 donde se hace alusión a la prestación de servicios entre el periodo comprendido entre el 21 al 30 de enero de 2012, los cuales son soportados con el informe final de actividades, por terminación anticipada por mutuo acuerdo.

No obstante, el informe final de actividades presentado por la contratista, que se anexa como soporte del pago correspondiente al periodo mencionado, se remite a realizar una copia de todos los reportes de actividades presentadas en cada uno de los siete (7) informes parciales de actividades presentados, sin que se evidencie que la contratista hubiese efectuado alguna actividad durante el periodo comprendido entre desde el 21 al 30 de enero de 2012.

Si embargo, la entidad procedió a realizar el trámite del pago de \$2.558.642, cobrados por la contratista, sin que se evidencie la ejecución de actividades para el periodo establecido.

La conducta descrita, podría dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria contraviniendo lo previsto en la Ley 80 de 1993, artículos 23 y 26

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

numerales 2 y 4; Ley 734 de 2002 Artículo 34 numeral 1, y 21, artículo 35, numeral 1 y 15.

2.4.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que el interventor del contrato incumplió con una de las funciones administrativas establecidas en el manual de Contratación.

Una de las funciones administrativas del interventor se encuentra la siguiente. “Elaborar los informes de su gestión hasta que el contrato se ejecute en su totalidad y se efectúe la liquidación. Para los contratos de concesión estos informes se deben elaborar cada tres (3) meses, para los demás contratos, se deben realizar informes cada vez que se deba realizar un pago. Todos los contratos deben tener un informe final de interventoría. Lo anterior sin perjuicio de lo que se pacte en los contratos que tienen como objeto la interventoría externa.”(Subrayado fuera de texto)

Al revisar los informes presentados por los interventores del contrato 146 de 2012, Subgerente General y Director Administrativo, se observa que los informes mensuales, que sirvieron de soporte para efectuar el pago correspondiente, son fiel copia de las actividades presentada por la contratista, sin que se evidencie en estos la gestión realizada por los interventores del mismo, tal como lo establece el manual de Contratación establecido por la entidad.

Igual situación se presenta en el *“INFORME FINAL DE INTERVENTORÍA CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 156-2011”*, en donde los interventores plasmaron una copia de las actividades presentadas por la contratista en su informe final de terminación anticipada del contrato.

La conducta descrita, podría dar lugar a un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 34, por incumplimiento a lo establecido en el manual de Contratación.

2.4.3. En seguimiento al Contrato de Prestación de Servicios 01 de enero 12 de 2011, celebrado con la abogada RUIZ LERMA ADRIANA LUCIA, se evidenciaron tres (3) presuntos hallazgos administrativo, dos (2) con presunta incidencia disciplinaria, los cuales se desarrollan a continuación.

2.4.3.1. Hallazgo administrativo, por deficiencias en el suministro de la información correspondiente a la ejecución del Contrato.

Revisada la documentación del contrato, se observó que mensualmente el contratista entrega un Informe de las actividades realizadas, con base en lo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

anterior, mediante oficio de fecha 9 de agosto de 2012, se solicitó la siguiente información:

- Respuesta dada a los derechos de petición (Informe de actividades No.1)
- Documento de Presentación para la audiencia de tipificación, estimación y asignación de riesgos de SIRCI. (Informe de Actividades No.2)
- Elaboración de Actas, guías, procedimientos y constancias requeridas para la realización de la audiencia de adjudicación del SIRCI. (Informe de actividades No.7)
- Documentos de apoyo jurídico y soporte en las respuestas a las acciones judiciales relacionadas con el SITP, interpuestas en contra de Transmilenio S.A. y/o Secretaria de Movilidad (Informe de actividades No. 13).

El 15 de agosto, fueron entregados a la mano, en la oficina jurídica, una serie de documentos y un CD con 64 archivos en PDF, pero en la respuesta dada vía out look al líder del equipo auditor, no se da explicación de cada uno de los ítems de acuerdo con lo solicitado. En la revisión realizada a dichos documentos, en algunos de ellos no hay evidencia de la participación de la contratista, con lo cual no se pudo evaluar el cumplimiento de algunas de las tareas relacionadas en los informes de actividades.

Lo anterior evidencia deficiencias al momento de dar respuesta a las solicitudes de información realizadas por este ente de control, dado que no se remiten en la forma y términos solicitados, así como debilidades en el archivo de los documentos que soportan la ejecución del contrato, y en la trazabilidad de los mismos, por cuanto en muchos de ellos no queda evidencia de quién los elaboró, revisó y/o realizó algún trámite.

La situación descrita incumple lo normado en la ley 87 de 1993 art. 2 literal e) y en el manual de contratación de la entidad, en el numeral 4.9.2. Funciones Administrativas que establece: *“Mantener debidamente organizado un archivo con toda la información utilizada y elaborada durante la ejecución del contrato objeto de la interventoría, como correspondencia o correos electrónicos cruzados con el contratista, planos, requerimientos, actas de reuniones, instrucciones impartidas, y demás documentos necesarios para el control físico y financiero del contrato, relacionando en general toda la información que se refiera al desarrollo del mismo.*

Enviar el original de toda la documentación del contrato a la dependencia responsable de su guarda y mantenimiento para que reposen en la carpeta del contrato, evitando la duplicidad documental en cumplimiento de lo señalado por el Acuerdo 39 de 2002 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.4.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que el interventor del contrato incumplió con una de sus funciones administrativas establecidas en el manual de Contratación, así mismo, el informe del interventor es idéntico al informe del contratista.

Revisados los contenidos de los informes del contratista y el supervisor, se observaron que su contenido es igual, teniendo en cuenta la función que ejerce el Supervisor, este informe debe contener el seguimiento a la ejecución del contrato y su cumplimiento de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el contrato y lo establecido en el manual de contratación, lo que conlleva enunciar las acciones de carácter administrativo, técnico, financiero y legal, que se llevaron a cabo relacionadas con el objeto contractual, durante un determinado lapso de tiempo.

De acuerdo a lo anterior los informes revisados no contienen el seguimiento a la ejecución del contrato, sino que es la transcripción del listado de tareas, que informa el contratista que realizó, con lo cual se incumple lo normado en el manual de contratación de Transmilenio S. A. el cual establece, en el numeral 4.9.2 dentro de las funciones Administrativas del interventor, específicamente esa: *“Elaborar los informes de su gestión hasta que el contrato se ejecute en su totalidad y se efectúe la liquidación...., se deben realizar informes cada vez que se deba realizar un pago. Todos los contratos deben tener un informe final de interventoría. Lo anterior sin perjuicio de lo que se pacte en los contratos que tienen como objeto la interventoría externa.”* (Subrayado fuera de texto).

La conducta descrita, podría dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, artículo 2 de la Ley 87 de 1993; numeral 1 y 2 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

2.4.4. Patio de La Hoja

El patio de La Hoja fue construido en desarrollo del Contrato No.105 del 2003, por el Instituto de Desarrollo Urbano y esta ubicado sobre la troncal NQS. Dentro de los lineamientos para su construcción, se estableció que tendría solo servicio de parqueo y tres áreas: administrativa, de conductores y de baños para 30 personas aproximadamente, así mismo 60 espacios para parqueo.

De acuerdo con el convenio Interadministrativo No.01 de 2000, celebrado entre el IDU, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y Transmilenio S. A., cuyo objeto es “Garantizar la provisión, diseño, construcción, mantenimiento, utilización, administración y explotación de la infraestructura especializada para soportar el Sistema de Transporte Público Urbano Masivo de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Pasajeros, de que es titular TRANSMILENIO S.A. en el Distrito Capital y su área de Influencia”, estableció entre otros aspectos lo siguiente:

Los bienes de uso público que se incorporan por medio del convenio para la operación del Sistema Transmilenio, serán administrados por TRANSMILENIO S.A.

En virtud de lo anterior, El 19 de diciembre de 2007, se suscribe por parte del Instituto de Desarrollo Urbano y TRANSMILENIO S. A., el acta de recibo patio de La Hoja.

En la presente auditoria, se realizó una visita a este patio, en donde se evidenció que se encuentran ubicadas en este lugar unas instalaciones para ser acondicionadas como oficinas, las cuales no han sido utilizadas, igualmente se encontraron almacenadas los restos de una estación del sistema, acotando que estas se encuentran ocupando aproximadamente 10 parqueaderos, así mismo, se procedió a verificar entre otros aspectos, el control administrativo sobre los elementos y equipos de dotación de este espacio, con lo cual se estableció:

2.4.4.1. Hallazgo administrativo con por cuanto la entidad, no lleva un control administrativo sobre los elementos y equipos entregados como parte de la dotación del patio la hoja ni ha registrado contablemente este bien

Indagado en las áreas administrativa y contable de la entidad, sobre el patio la hoja, se pudo establecer que no se lleva un control administrativo sobre los elementos y equipos entregados como parte de la dotación de este patio, ni ha sido registrado contablemente en las cuentas de orden, lo que evidencia fallas en la aplicación de los procedimientos administrativos y contables para el manejo y control de los bienes que tiene a su cargo la entidad, así sea en Administración.

La situación descrita incumple lo establecido en la Resolución Reglamentaria No.01 e 2001, por la cual se adopta el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo y control de los bienes en el numeral 3.2.16 en concordancia con lo establecido en el Título II Capítulo III Numeral 25 del Régimen de Contabilidad Pública - Manual de Procedimientos expedido por la Contaduría General de la Nación.

La conducta descrita, podría dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, artículo 2 de la Ley 87 de 1993; numeral 1 y 2 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

2.5. FONDO DE CONTINGENCIAS DEL SISTEMA TRANSMILENIO

2.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de (\$18.322.554.839), que corresponden a recursos, girados por la administración distrital para cubrir el déficit del Fondo de Contingencias, por cuanto los ingresos provenientes de la tarifa al usuario no alcanza para cubrir los costos de la operación, lo cual se traduce en un subsidio permanente y generalizado en la prestación del Servicio Público de Transporte.

El Fondo de Contingencias³⁰, creado con un aporte inicial a través de un préstamo de Transmilenio S.A. por \$20.000 millones, para cubrir situaciones imprevistas que puedan poner en riesgo la estabilidad y la viabilidad del sistema; a través de este Fondo se remunera a los agentes privados cuando existe un desfase entre los componentes de la tarifa³¹. Sus ingresos provienen principalmente de un aporte inicial del Distrito más la diferencia positiva entre la tarifa del usuario y la tarifa técnica multiplicada por el número de pasajeros.

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

El Fondo de Contingencias está definido y reglamentado en la Resolución 300 de 2003 y en los contratos de concesión del Sistema, en los cuales, se establece que no se pueden agotar sus recursos para cubrir diferencias negativas entre la Tarifa Técnica y la del Usuario³². Sin embargo, la administración distrital para poder

³⁰ Como lo establece el Contrato de concesión según la cláusula 3 que dice: “

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

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

³¹ *La tarifa está compuesta por una tarifa técnica-TT y una tarifa del usuario TU. Esta tarifa se estructura en razón a que el transporte colectivo urbano no ha dejado de ser competencia para el sistema, si la tarifa técnica es mayor que la tarifa del usuario, la diferencia se compensa con los recursos del fondo de contingencia.*

³² En el numeral 35.6. del contrato de fiducia: “En cualquier caso se debe garantizar que en el fondo de contingencias, quedará depositada una suma no inferior a **un valor equivalente al 12% promedio del valor de la facturación mensual de los últimos tres meses**. Estos podrán ser utilizados únicamente para la atención de graves catástrofes que impliquen alteraciones importantes en los costos de operación del Sistema.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cumplir con dicho requerimiento está pagando con cargo a este Fondo a los operadores del sistema Transmilenio de la Fase I y II el diferencial tarifario negativo, en forma permanente, contraviniendo lo previsto en el artículo 1 ibídem. (Ver cuadro siguiente)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CUADRO 23
COMPORTAMIENTO DEL FONDO DE CONTINGENCIAS Y SU FINANCIACION POR PARTE DE TRANSMILENIO S.A.

Cifra en miles de pesos

| FONDO DE CONTINGENCIAS | Enero de 2011 | Febrero de 2011 | Marzo de 2011 | Abril de 2011 | Mayo de 2011 | Junio de 2011 | Julio de 2011 | Agosto de 2011 | Septiembre de 2011 | Octubre de 2011 | Noviembre de 2011 | Diciembre de 2011 | Enero de 2012 | Febrero de 2012 | Marzo de 2012 | Abril de 2012 | Mayo de 2012 | Junio de 2012 | Julio de 2012 | Agosto de 2012 | Septiembre de 2012 | |
|--|---------------|-----------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|----------------|--------------------|-----------------|-------------------|-------------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|----------------|--------------------|--|
| CUENTA POR PAGAR A TRANSMILENIO S.A. (1) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SALDO INICIAL | 37.751,9 | 37.757,6 | 37.940,9 | 38.079,4 | 38.241,9 | 38.402,8 | 38.538,8 | 38.702,5 | 39.047,7 | 39.222,5 | 39.402,3 | 39.578,8 | 39.743,2 | 39.787,2 | 39.952,6 | 40.130,4 | 40.288,9 | 40.428,5 | 40.559,9 | 40.677,6 | 40.766,8 | |
| + Rendimientos Financieros | 82,3 | 189,0 | 142,8 | 167,6 | 165,9 | 140,2 | 168,9 | 180,4 | 180,3 | 185,4 | 181,9 | 169,8 | 189,4 | 170,5 | 183,4 | 163,6 | 144,0 | 135,5 | 121,4 | 92,0 | 42,6 | |
| + Aporte al Fondo de Contingencias | 4,4 | - | - | - | - | - | - | 170,1 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| - (Comisión+IVA) es 3% de Rendimientos | -2,5 | -5,7 | -4,3 | -5,1 | -5,0 | -4,2 | -5,1 | -5,4 | -5,4 | -5,6 | -5,5 | -5,4 | -12,1 | -5,1 | -5,5 | -5,1 | -4,4 | -4,1 | -3,7 | -2,8 | -1,3 | |
| - Retención por Rendimientos | -78,1 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | (133) | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| - Contribución Bancaria (3/1000; 4/1000) | -0,3 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | (1) | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| - Pagos a TRANSMILENIO S.A. | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| INGRESOS Y EGRESOS PROPIOS DEL FONDO (2) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SALDO INICIAL | 5.485,7 | 6.055,7 | 6.758,1 | 6.804,0 | 6.866,1 | 6.397,7 | 5.699,8 | 4.856,7 | 3.350,2 | 1.598,5 | 234,6 | -1.278,2 | -3.352,5 | -3.752,8 | -4.438,3 | -6.524,4 | -9.400,7 | 13.661,4 | -16.121,4 | | -15.922,8 | |
| + Ingresos por Diferencia Tarifas | 794,5 | 745,0 | 179,5 | 158,8 | 69,8 | 70,7 | 48,5 | 44,7 | 22,4 | 16,4 | 16,0 | 19,0 | 21,2 | 18,2 | 21,5 | 14,3 | 19,7 | 14,5 | 13,5 | 19,1 | 17,6 | |
| - Egresos por Diferencia Tarifas | -252,7 | -74,6 | -169,2 | -130,0 | -586,3 | -808,2 | -927,7 | -1.601,5 | -1.825,9 | -1.431,9 | -1.579,9 | -2.149,5 | -468,4 | -765,1 | -2.178,6 | -2.952,8 | -4.347,6 | -2.531,0 | -2.276,4 | -10.683,6 | -11.510,1 | |
| + Rendimientos Financieros (Difer. Tarifas) | 0,05 | 0,27 | 0,07 | 0,20 | 0,06 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 8,02 | 44,51 | |
| + Rendimientos Financieros Fondo Principal | 27,7 | 31,3 | 34,8 | 32,8 | 48,0 | 39,2 | 36,2 | 50,4 | 51,7 | 52,0 | 51,3 | 55,8 | 48,2 | 60,0 | 69,3 | 61,0 | 65,1 | 55,4 | 57,4 | 57,0 | 53,9 | |
| - (Comisión+IVA) es 3% de Rendimientos | -0,87 | -0,95 | -1,14 | -1,06 | -1,45 | -1,18 | -1,10 | -1,52 | -1,56 | -1,57 | -1,55 | -1,68 | -2,88 | -1,81 | -2,14 | -1,84 | -1,96 | -1,67 | 1,73 | -5,42 | -2,97 | |
| - Retención por Rendimientos | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Gravamen a los movimientos financieros | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| +Sobrantes y sus rendimientos | 1,2 | 1,3 | 1,8 | 1,3 | 1,5 | 1,7 | 1,0 | 1,3 | 1,7 | 1,2 | 1,3 | 2,1 | 1,6 | 3,1 | 3,8 | 3,1 | 4,1 | 2,7 | 2,6 | 4,7 | 3,6 | |
| + Compensación por el Acuerdo de Responsabilidad | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 13.000,0 | | |
| SALDO FINAL | 6.055,7 | 6.758,1 | 6.804,0 | 6.866,1 | 6.397,7 | 5.699,8 | 4.856,7 | 3.350,2 | 1.598,5 | 234,6 | -1.278,2 | -3.352,5 | -3.752,8 | -4.438,3 | -6.524,4 | -9.400,7 | 13.661,4 | 16.121,4 | -18.322,6 | -15.922,8 | -27.316,3 | |
| TOTAL FONDO (1+2) | 43.813,3 | 44.699,0 | 44.883,4 | 45.108,0 | 44.800,5 | 44.238,5 | 43.559,3 | 42.397,8 | 40.821,0 | 39.637,0 | 38.300,6 | 36.390,7 | 36.034,5 | 35.514,3 | 33.606,0 | 30.888,2 | 26.767,1 | 24.438,5 | 22.355,1 | 24.844,1 | 13.491,9 | |

Fuente: Subgerencia Económica Transmilenio S.A.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Así mismo, corresponde al Alcalde Mayor, por mandato de la ley, de conformidad con lo establecido por el literal c) del artículo 1o. del Decreto Ley 80 de 1987, por el artículo 30 de la Ley 336 de 1996, y por el artículo 10 del Decreto Distrital 831 de 1999, fijar la tarifa usuario, que debe tener como base los estudios de costos, cumplir con los principios de autosostenibilidad y costeabilidad.

Es importante anotar que la autosostenibilidad del sistema se traduce en que este debe generar los recursos suficientes para remunerar a todos los agentes, sin que se requiera acudir a fuentes externas, que es lo que se viene presentando en razón a que los costos de operación son mayores a los ingresos percibidos por la prestación del servicio, lo cual ha agotado los recursos del Fondo de Contingencias, teniendo que recurrir a recursos aportados por el Distrito.

En cuanto al principio de costeabilidad, considera la capacidad de pago de los usuarios del Sistema, es por ello que en la estructuración inicial de la tarifa técnica se contempló la elasticidad de la demanda y su sensibilidad frente a las variaciones de la fijación de dicha tarifa. Además, el valor de la tarifa usuario se debe fijar considerando la caracterización socioeconómica de los usuarios del Sistema. En el caso del Sistema Transmilenio, de conformidad con el Informe de “*Resultado Ejecutivo de Evaluación de Satisfacción 5a Medición 2011, de mayo de 2011*” elaborado por Dantesco se concluye que: “El 80,5% de los usuarios del sistema residen en estratos dos y tres y solamente el 7,21% son de estrato uno. Donde el grupo más rico de la población cuatro, cinco y seis suman el 12,29%, es decir, que existe un 5,08% de estos usuarios que utilizan el sistema más que el 7,21% que son de estrato uno”.

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

En los últimos cuatro años, la Administración ha tenido que acudir a fuentes externas a la operación del Sistema Transmilenio para evitar la desfinanciación del Fondo de Contingencias, entre diciembre de 2008 y diciembre de 2010 giró recursos del presupuesto Distrital por valor de \$ 65.000 millones.

Así mismo, durante el periodo comprendido entre enero de 2011 y julio de 2012, se sigue presentando un comportamiento deficitario del fondo, registrando a julio de 2012 un diferencial tarifario negativo por valor de \$18.322.554.839, los cuales inicialmente han sido cubiertos con recursos de Transmilenio S. A., con lo cual el Distrito presenta una obligación con la entidad, por dicho monto.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

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

Así las cosas, los recursos girados por el Distrito se registran contablemente en el rubro del Gasto Público Social, en la cuenta “Subsidios Asignados” cuya Descripción enuncia: *“Representa el valor causado por concepto de subsidios otorgados a las personas de menores ingresos”*, lo que no corresponde a la realidad, dado que la tarifa es una sola para todos los usuarios, sin tener en cuenta el nivel de ingresos, por lo tanto se infiere que estas sumas al tener la connotación de subsidio se estarían aplicando de manera permanente y generalizada al servicio público de transporte lo que va en contravía del marco constitucional, legal y jurisprudencial que sustenta la asignación de subsidios en la prestación del mencionado servicio por cuanto:

Al tenor del artículo 355 Constitucional que: *“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá **decretar auxilios o donaciones** en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

La Honorable Corte Constitucional en sentencia C-324 de 2009, ha definido que esta prohibición no es absoluta, limitando la capacidad de los administradores públicos para otorgarlos, exigiendo de la norma que los decreta, un especial control constitucional. En ese sentido la Corte en punto al decreto de un auxilio manifiesta: *“(…) la ley que lo otorgue debe señalar de manera concreta su finalidad, destinatarios, alcance y condiciones de asignación y establecer un fuerte control de constitucionalidad frente a cada subvención autorizada por la ley.”*

En el mismo sentido esta sentencia menciona:

“... Finalmente, se destaca dentro de este recorrido jurisprudencial relativo a los alcances del artículo 355 superior, la sentencia C-507 de 2008, ... en tal providencia se señaló como requisitos generales para autorizar cualquier excepción al artículo 355 superior, los siguientes: 1. Toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto. 2. Toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente Plan de Inversión. 3. Toda disposición que autorice una asignación de recursos públicos, sin contraprestación por parte del beneficiario, tiene

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice.
4. Debe respetar el principio de igualdad.

No obstante, la reciente jurisprudencia revela que no es ajeno a nuestro régimen económico y de hacienda pública, la facultad del Estado de intervenir en la economía – artículo 334 superior-, facultad a través de la cual se articulan diferentes mecanismos y modelos que autorizan, ante el escaso y recortado presupuesto, medidas de fomento dirigidas a igualar las oportunidades de acceso a servicios básicos, así como la distribución de los recursos de la manera más eficiente posible.

2.4 Subvenciones como instrumentos autorizados en general por la Constitución Política en su artículo 334 o de manera directa por otros artículos de la Carta Política frente a la prohibición de donaciones y auxilios de que trata el artículo 355 constitucional.

Los conceptos de donación, auxilio, subsidio o subvención, encuentran desde el punto de vista semántico, idéntico significado, así: subvenir significa venir en auxilio; subsidio, ayuda o auxilio extraordinario de carácter económico; auxilio, ayuda o amparo; y donación, acto de liberalidad de una persona que transmite gratuitamente una cosa que le pertenece a favor de otra.

... Así, las subvenciones o los auxilios que otorga el Estado pueden:

(i) Albergar una finalidad estrictamente altruista y benéfica

Cuando este tipo de auxilio se otorga por mera liberalidad del Estado, se encontrará con que está prohibido por virtud del artículo 355 constitucional, pues debe asumirse que en países en vía de desarrollo como Colombia, debe privilegiarse el gasto social en concordancia con lo dispuesto en el artículo 350 superior, según el cual el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

De esta forma, la finalidad altruista del auxilio se encuentra autorizada únicamente cuando se dirige a alentar actividades o programas de interés público acordes con el plan de desarrollo y los planes seccionales de desarrollo, a través de entidades sin ánimo de lucro, con las cuales deberá suscribirse, previamente, un contrato. De esta manera se asegura una cierta reciprocidad a favor del Estado.

(ii) Derivarse de la facultad de intervención del Estado en la economía y, en consecuencia, orientarse al estímulo de una determinada actividad económica; asignación que por mandato expreso del artículo 334 superior debe comportar una contraprestación, es decir, debe implicar un retorno para la sociedad en su conjunto, sin el cual la subvención carece de equidad y de toda justificación.

(iii) Derivarse de un precepto constitucional que lo autorice expresamente, en orden a garantizar los derechos fundamentales vía acceso a bienes y servicios por parte de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos, con lo cual se garantiza una contraprestación o beneficio social.”(Subrayado fuera del texto).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El Plan de Desarrollo Distrital aprobado para el período 2012-2016 mediante Acuerdo 489 de 2012 en su artículo 20 numeral segundo establece que los subsidios o tarifas diferenciales se deben aplicar a población vulnerable, esto es personas sin capacidad de pago, personas con discapacidad y adulto mayor, en concordancia con el numeral noveno artículo tercero de la Ley 105 de 1993 que limita los subsidios para personas discapacitadas físicamente, estudiantes, y personas de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, con tarifas fuera de su alcance económico.

La ley no solo define los beneficiarios de un subsidio, sino que obliga a la entidad que los establece que los asuma, mencionando las fuentes en el mismo acto que los decreta y la forma de operación que garantice su efectividad.

Que el artículo 10 del Decreto Distrital 831 de 1999, establece que la tarifa al usuario por el uso del servicio de transporte público masivo de pasajeros, bajo la modalidad terrestre automotor, será integrada, debiendo cumplir con principios de autosostenibilidad y costeabilidad de la tarifa y se instrumentará mediante la determinación de una tarifa técnica equilibrada que incorporará la canasta de costos de la operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros – TRANSMILENIO -, y que tendrá en consideración el volumen de usuarios del mismo.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 2º consagra que “*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.*”..y que “*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares establece los fines del Estado*” .

En cuanto a la intervención del Estado, que se desarrolla en forma reglada desde el marco Constitucional, se determina en el Artículo 333 que: “*La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*”

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

“ARTICULO 334: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

ARTICULO 355: Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”

LEY 336 DE 1996, **“Por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte”**, en su artículo 2 establece que la seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte. Al tiempo, el artículo 3ro ibídem establece la accesibilidad como principio que ha de garantizarse a los usuarios.

Es de resaltar lo que se establece en el Artículo 30: *De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los tratados, acuerdos, convenios, conferencias o prácticas internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular* (Subrayado fuera de texto).

LEY 105 DE 1993 *“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”*

Artículo 3o. Principios del Transporte Público:
(....)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Numeral 9. De los Subsidios a Determinados Usuarios: El Gobierno Nacional, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán establecer subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente, de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, con tarifas fuera de su alcance económico. En estos casos, el pago de tales subsidios será asumido por la entidad que lo establece la cual debe estipular en el acto correspondiente la fuente presupuestal que lo financie y una forma de operación que garantice su efectividad. Los subsidios de la Nación sólo se podrán canalizar a través de transferencias presupuestales.”

En el Decreto Ley 1421 de 1993 "Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.
19. Dictar normas de tránsito y transporte."

Se establece entonces para el caso del Distrito Capital, que le compete al Concejo de Bogotá el establecimiento de subsidios y solo para unos casos especiales, es decir, estudiantes, personas discapacitadas físicamente y los de la tercera edad. En ningún caso se prevé subsidios de manera general para todos los usuarios del sistema.

De conformidad con lo anteriormente expuesto se observa:

- De acuerdo con los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, así como, la doctrina de la H. Corte, no se encuentra el sustento para el pago permanente y generalizado de un subsidio al servicio público de transporte con recursos públicos.
- El Fondo de Contingencias regulado mediante Resolución No. 300 de 2003 y en los contratos de concesión del Sistema, en los cuales, se establece que no se pueden agotar sus recursos para cubrir diferencias negativas entre la Tarifa Técnica y la del Usuario indefinidamente³³.
- Los recursos girados por el Distrito se registra contablemente en el rubro del Gasto Público Social, en la cuenta "Subsidios Asignados" cuya Descripción enuncia: "Representa el valor causado por concepto de subsidios otorgados a las personas de menores ingresos" lo que no corresponde a la realidad, dado que la tarifa que se fija es una sola para todos los usuarios, y

³³En el numeral 35.6. del contrato de fiducia: "En cualquier caso se debe garantizar que en el fondo de contingencias, quedará depositada una suma no inferior a un valor equivalente al 12% promedio del valor de la facturación mensual de los últimos tres meses. Estos podrán ser utilizados únicamente para la atención de graves catástrofes que impliquen alteraciones importantes en los costos de operación del Sistema."

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

no tiene en cuenta el nivel de ingresos, por lo tanto se infiere que estas sumas al tener la connotación de subsidio se estarían aplicando de manera generalizada y permanente al servicio público de transporte.

- Lo anteriormente expuesto contraviene lo establecido en el artículo 2 y 3 de la Ley 105 de 1993 artículo 30 Ley 336 de 1996; artículo 10 Decreto Distrital 831 de 1999; artículo.- 2º, numeral 1º del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, Artículo 7º. de la ley 610 de 2000; numerales 1, 2, 3,13 y 21 del artículo 34 y numeral 1º y 13 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

A continuación se relacionan los comprobantes de contabilidad realizados por la Secretaría de Hacienda del periodo comprendido entre diciembre de 2011 y julio de 2012 así:

CUADRO 24
COMPROBANTES DE CONTABILIDAD SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL

Cifras en pesos

| NUMERO DE COMPROBANTE | FECHA | VALOR REGISTRADO COMO GASTOS SUBSIDIOS ASIGNADOS |
|-------------------------------------|------------|--|
| 29 | 30/12/2011 | 3.587.151.696,02 |
| 3 | 27/01/2012 | 400.251.438,16 |
| 6 | 24/02/2012 | 685.555.784,70 |
| 12 | 29/03/2012 | 2.086.122.351,55 |
| 16 | 20/04/2012 | 2.872.618.686,50 |
| 23 | 18/05/2012 | 4.264.323.969,95 |
| 27 | 25/06/2012 | 2.460.032.119,32 |
| SUBTOTAL | | 18.557.199.958,10 |
| SALDO FONDO DE CONTINGENCIAS | | -234.645.118,4 |
| TOTAL PAGADO | | 18.322.554.839,65 |

Fuente: Secretaria de Hacienda Distrital

De acuerdo a lo anterior se establece un presunto detrimento patrimonial en la suma de **Dieciocho mil trescientos veintidós millones quinientos cincuenta y cuatro mil ochocientos treinta y nueve pesos M/CTE(\$18.322.554.839)**, que corresponden a los valores girados por el diferencial tarifario negativo pagados a los agentes del sistema a través del Fondo de Contingencias.

2.6. COSTOS DE VIGILANCIA Y ASEO DE LAS ESTACIONES DEL SISTEMA

2.6.1. Antecedentes

En el desarrollo de la función fiscalizadora este ente de control ha tratado el tema de los costos de vigilancia, aseo y mantenimiento, así: Dentro del capítulo Análisis sectorial, del Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad Regular de las vigencias 2005 – 2006 y un control fiscal de advertencia para el tema específico de los costos enunciados. Por último se profirió un fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como resultado de la acción popular No. 2003-02488,

2.6.2. Análisis sectorial 2005-2006

“2.8. La Autosostenibilidad del Sistema Transmilenio.

La cláusula 6.1. De los contratos de Concesión Operadores de Troncal, señala:

“(...)El Sistema TransMilenio fue diseñado como un sistema autónomo en sus flujos y por lo tanto auto-sostenible, con la finalidad de que no requiera en el tiempo de ningún tipo de subsidio externo a la operación, siendo su fuente principal el transporte público de pasajeros, a través del cual deben generarse los niveles de flujos requeridos para remunerar a todos los agentes del Sistema.(...)”

Veamos lo encontrado en el Diagnóstico:

- ✓ *El Sistema es auto sostenible: cuando se alimenta a través del flujo generado por la venta de pasajes (TU), Cuando la “Tarifa Usuario” en igual o mayor a la “Tarifa Técnica” (costos licitados por los concesionarios).*
- ✓ *Pero cuando ocasionalmente la “Tarifa Usuario” es menor a la “Tarifa Técnica”, la “Tarifa Técnica” se complementa para efectos del pago con recursos provenientes del “Fondo de Contingencias”.*

Durante el periodo 2001- abril 2006, el Sistema TransMilenio, debido a que los ingresos por venta de pasajes, no fueron suficientes para cubrir los costos pactados con los operadores del sistema, tomo del “Fondo de Contingencias” recursos por valor de \$12,645, así: en 2001(\$143.5 millones), 2002 (\$2,744 millones), 2003 (\$3,384 millones), 2004 (\$5,710 millones), 2005 (\$75 millones) y de \$588 millones en los 4 primeros meses del 2006.

- ✓ *Si la “Tarifa Técnica” muestra una tendencia constante de valor inferior a la “Tarifa Usuario” ,ésta se corrige de manera definitiva con un aumento en la “Tarifa Usuario” mediante Decreto del Alcalde Mayor.*
- ✓ *El Sistema NO ES AUTOSOSTENIBLE porque uno de sus 5 agentes: TRANSMILENIO S.A., a diciembre de 2005 presenta PÉRDIDAS*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

OPERACIONALES POR VALOR DE \$68,275 MILLONES. La pérdida operacional en TM, S.A. se da básicamente por la ejecución de gastos en la cuantía de \$116.737 millones los que apenas alcanzan a ser cubiertos en el 41.5% con LA TOTALIDAD de los ingresos recibidos por la participación como agente Sistema: \$48.462 millones (no incluye lo recibido del fondo de multas)

El Sistema NO ES AUTOSOSTENIBLE PORQUE RECIBE SUBSIDIOS ha través de las TRANSFERENCIAS QUE POR VALOR DE \$50,066 MILLONES HA RECIBIDO TRANSMILENIO S.A. ha Diciembre de 2005, de las cuales: \$38.475 millones se recibieron del Presupuesto Distrital para cubrir gastos de funcionamiento y operación, y \$11.591 millones del Convenio Nación Distrito para cubrir costos del Centro de Control del Sistema.

- ✓ Adicionalmente Transmilenio S.A. ha venido asumiendo costos de: aseo, vigilancia y mantenimiento que contractualmente deben ser contratados por el Sistema TransMilenio en la cuantía de \$19.698 millones de pesos desde la entrada en operación del Sistema y hasta mayo de 2005. de los cuales en proporción a los ingresos recibidos por el Sistema durante el mismo periodo (\$ 929.882 millones de pesos), a Transmilenio S.A. le correspondería asumir la suma de \$ 911,6 millones de pesos.” (negrilla y subrayado fuera de texto)

2.6.3. Control fiscal de advertencia.

Otro antecedente importante fue el Control de Advertencia que sobre este tema específico hizo la Contraloría de Bogotá, el 08 de junio de 2005, del cual extractamos algunos de sus aspectos más importantes:

“Los costos de aseo (\$5.835.007.278) vigilancia (\$ 5.039.946.346) y Mantenimiento (\$6.879.185.667) que se generan en los portales y estaciones de las “Troncales Fase I”, desde que se inició el Sistema Transmilenio y hasta mayo de 2005, han sido pagados en el 100% por la empresa Pública TRANSMILENIO S.A.:

Es decir que por estos tres conceptos; (vigilancia, aseo y mantenimiento), TRANSMILENIO S.A., a través de contratos de prestación de servicios, ha desembolsado la suma de \$17.754.139.291, valor que actualizado por el Índice de Precios al Consumidor- IPC, asciende en mayo del 2005 a \$ 19.460.967.467, desde la entrada en operación del Sistema Transmilenio hasta mayo de 2005. ...

De acuerdo a los compromisos contractuales para el funcionamiento del Sistema Transmilenio, establecidos en los diferentes contratos de las fases I y II correspondientes a los temas de: a) Recaudo, b) Operadores de Troncal, c) Operadores de Alimentación del Sistema, salvo en la fase I de este último, se observa de manera clara la existencia de una cláusula especial, denominada **SERVICIOS CONEXOS**, la cual señala que “El Sistema Transmilenio contratará servicios de vigilancia, aseo y mantenimiento para las estaciones, para obtener un nivel de alta calidad en los servicios que preste el Sistema a

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

los usuarios y fomentar la aceptación del Sistema entre la ciudadanía”.(Subrayado fuera de texto).

Finalmente, una vez determinado el valor total de los pagos efectuados por TRANSMILENIO SA, para cada uno de los conceptos anteriormente descritos la Contraloría de Bogotá procedió a establecer el grado de responsabilidad para asumir proporcionalmente dichos costos entre los diferentes agentes del Sistema Transmilenio, con base en la acción vinculante señalada en los antecedentes contractuales, que se pueden resumir de la siguiente manera:

- I. TRANSMILENIO S. A., participa en los costos originados en las dos fases.
- II. LOS OPERADORES DE TRONCAL (Buses Rojos), los de Fase I participan en los costos de vigilancia, aseo y Mantenimiento; los de la Fase II participan en los costos de mantenimiento, más no en los de aseo y vigilancia puesto que este costo en las troncales Fase II ha sido contratado directamente por estos operadores de troncal. (Subrayado fuera de texto)
- III. EL RECAUDADOR, participa en los costos originados en las dos fases.
- IV. LOS OPERADORES DE ALIMENTACIÓN, de la fase uno participarían en los costos, mas no los de la fase II puesto que en el contrato no aparece la cláusula vinculante de SERVICIOS CONEXOS.
- V. LA FIDUCIARIA, no participaría en los costos de aseo, vigilancia y mantenimiento, al no existir en el contrato suscrito la cláusula vinculante de SERVICIOS CONEXOS

Así las cosas, de acuerdo a los ingresos de los periodos analizados por valor de \$929.882.000.000 y lo enunciado contractualmente, se realizó la distribución de los costos de vigilancia, aseo y mantenimiento, estableciéndose que de los \$19.697.773.574 pagados por TRANSMILENIO S. A. solo el 4.6% (\$911.692.877) corresponde a costos imputables a dicha empresa.

El 96.4% restante, que equivale a \$18.786.080.697, por concepto de costos de Vigilancia (\$6.200.355.383), Aseo (\$5.266.341.782) y Mantenimiento (\$7.317.383.532), corresponden a valores que deben ser asumidos por los otros agentes del Sistema.”

2.6.4. Sentencia Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El 11 de noviembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió la Sentencia sobre la Acción Popular No.2003-02488, que en algunos de sus apartes enuncia la inviabilidad de la empresa por las erogaciones que debe asumir, entre otras, los costos de vigilancia, aseo y mantenimiento, en razón a lo anterior resolvió:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“Ordénese al Distrito Capital, que en un termino de tres meses, proceda a modificar de manera concertada o en caso contrario de manera unilateral, los contratos de concesión celebrados con los operadores del sistema, ajustando los porcentajes asignados a estos concesionarios, de forma tal que asuman directamente el costo de la acción de recaudo; y los costos de aseo y vigilancia etc, que ahora se encuentra a cargo de Transmilenio”.

Mediante el oficio No. 80107-28 del 12 de octubre de 2012, solicitamos a la entidad explicación sobre el cumplimiento de este fallo, a lo cual nos informan:

El 19 de diciembre del 2011, TRANSMILENIO S. A. presentó recurso de apelación en contra de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en donde se ordena la renegociación de los contratos suscritos con los operadores. Así mismo el fallo también fue apelado por los operadores de las Fases I y II.

Así las cosas, hasta tanto no haya pronunciamiento por parte del Consejo de Estado, bien sea en el sentido de confirmar, revocar o modificar el fallo, no se puede dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2.6.5. Costos de vigilancia aseo mantenimiento y servicios públicos- SITP.

En ejercicio de la presente auditoria, se solicitó información relacionada con los costos de Vigilancia, Aseo, Mantenimiento y Servicios Públicos que ha asumido Transmilenio S. A. del 2008 al 2012, a lo cual la entidad respondió lo siguiente:

**CUADRO 25
COSTOS VIGILANCIA, ASEO, MANTENIMIENTO
Y SERVICIOS PÚBLICOS FASE I y II**

| CONCEPTO | VALOR TOTAL |
|--------------------|----------------|
| ASEO | 8.874.954.388 |
| VIGILANCIA | 17.046.957.474 |
| MANTENIMIENTO | 44.678.693.166 |
| SERVICIOS PÚBLICOS | 12.353.056.488 |
| TOTAL | 82.953.661.516 |

Fuente: Transmilenio S.A.

Así mismo se solicitó la información relacionada con el 2012, dada la entrada en operación de la Fase III y al respecto contestaron:

**CUADRO 26
COSTOS DE VIGILANCIA ASEO MANTENIMIENTO Y SERVICIOS PÚBLICOS FASE III**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| CONCEPTO | CONTRATO/VALOR |
|--------------------|--|
| Aseo | Cto.240-12 Corporación Vientos del Porvenir \$55.099.867 Cto.285-12, UT Transmilenio 2012 (Fases I y III) \$3.582.967.389 |
| Vigilancia | No ha celebrado nuevos contratos, en fase III ha sido cubierto con el contrato vigente. |
| Mantenimiento | No ha celebrado nuevos contratos, fase III ha sido cubierto con el contrato vigente. |
| Servicios Públicos | \$81.761.849, a octubre de 2012 |

Fuente: Transmilenio S.A.

Por lo tanto la entidad ha asumido en el periodo 2008 a 2012, por los conceptos enunciados la suma de \$86.673.496.621 aproximadamente.

De otra parte este ente de control indagó sobre las sumas que se tienen presupuestadas para el cuatrienio 2012-2015, a lo cual la entidad informó:

**CUADRO 27
PROYECCIÓN DE COSTOS DE VIGILANCIA, ASEO, MANTENIMIENTO
Y SERVICIOS PÚBLICOS**

| SERVICIO | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | TOTAL |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Vigilancia | 8.781.545.615 | 7.756.302.372 | 8.013.348.792 | 8.013.348.792 | 32.564.545.571 |
| Aseo | 5.037.084.874 | 2.994.000.000 | 4.112.345.782 | 4.235.716.155 | 16.379.146.811 |
| Mantenimiento e Interventoría | 26.500.000.000 | 27.295.000.000 | 28.113.850.000 | 28.957.265.500 | 110.866.115.500 |
| Servicios Públicos | 3.916.000.000 | 4.777.867.167 | 4.921.203.182 | 5.068.839.277 | 18.683.909.626 |
| Totales | 44.234.630.489 | 42.823.169.539 | 45.160.747.756 | 46.275.169.724 | 178.493.717.508 |

Fuente Transmilenio S.A.

2.6.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto la entidad, no incluyó en la estructuración económica de los contratos del SITP, los costos de vigilancia, aseo, y mantenimiento de las estaciones, de la Fase III, omisión que es inconveniente para la autosostenibilidad del sistema e inequitativa con Transmilenio S.A.

En desarrollo de la presente auditoria, se indagó a la administración, para los actuales contratos de concesión del SITP, la razón por la cual TRANSMILENIO S.A. asumió nuevamente los costos de vigilancia y aseo para las estaciones de la Fase III, a lo que la entidad responde:

“...En el marco de la estructuración del proceso se realizaron varios modelos financieros, que permitieran flexibilizar la tarifa, por lo que se decidió no incluir costos que afectaran al usuario o que no fueran actividades propias de la operación de transporte. Este esquema que se avaló, luego de estudiar varias alternativas pretende que TMSA como entidad pública asuma su responsabilidad social de prestar un adecuado servicio, en condiciones que beneficien a los usuarios.”

Consecuentemente con esta respuesta, se solicitó a la entidad nos allegaran los documentos o actas en las cuales se avaló el esquema aprobado para los actuales contratos, así como las diferentes alternativas estudiadas, a lo cual nos allegaron copia del estudio técnico del proceso de Licitación Pública No.04 de 2009.

Al revisar dicho documento no se observó en ninguno de sus acápite que se contemplara, la forma en la cual se iban a asumir dichos costos, que como se desprende de las cifras suministradas por la entidad, son bastante representativas.

Llama la atención que este aspecto, que no se haya considerado dentro del estudio técnico para la licitación pública, dado que estos costos, aunque no están directamente relacionados con la operación de transporte, incide significativamente en la prestación del servicio en condiciones de calidad.

Es importante observar que en la fase II, ya habían sido asumidos algunos de estos costos por parte de los operadores troncales, lo que evidencia que es posible realizar un modelo en el cual dichos gastos, sean distribuidos proporcionalmente entre los diferentes agentes del sistema entre ellos Transmilenio S. A.

De otra parte, si bien es cierto Transmilenio como entidad pública tiene la responsabilidad social de prestar un adecuado servicio, en condiciones que beneficien a los usuarios, también lo es que al ser administrador de recursos públicos, debe considerar las alternativas que más favorezcan el patrimonio Público y a la ciudadanía, realizando las gestiones necesarias para lograr que los contratos que celebre se pacten en condiciones mas equitativas y favorables.

Así las cosas, se considera que la omisión por parte de la entidad del respectivo análisis económico de los costos o servicios conexos y su no inclusión en la estructuración de los actuales contratos, ocasiona que la entidad asuma el valor total de estas erogaciones, lo que es a todas luces inconveniente para la autosostenibilidad del sistema, e inequitativo con Transmilenio S. A.

Lo anterior contraviene lo establecido en la Resolución 274 del 21 de Agosto de 2009, por la cual se actualiza el Manual de Funciones y Requisitos de la planta de personal de Transmilenio S. A. Capitulo referente a la Dirección Financiera en concordancia con la numeral 1 y 2 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

2.7. ACCIONES CIUDADANAS

Acción Popular 25000231500020040241201 (2004-2412) instaurada en el Juzgado 30 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C.

Se verificó que la entidad le haya dando cumplimiento a lo exigido por el Juzgado 30 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. y se realizaron las visitas de manera aleatoria en algunas estaciones del sistema con el fin de verificar el cumplimiento a lo establecido en la Resolución 6464 de diciembre 11 de 2011 expedida por las Secretaria de Movilidad y Ambiente que establece en el Artículo 5 área Permitida que dice: *“Para la instalación de elementos publicitarios en el Sistema Transporte Masivo de Bogotá D.C., el área de exposición de los elementos de publicidad, de conformidad con cada componente que integra el Sistema será así:*

a.) Los elementos publicitarios instalados al interior de los buses no podrán superar el 30% del área interna del bus.

b.) Los elementos publicitarios instalados al interior de las estaciones de cabecera o portales, intermedias y sencillas, no podrán superar el 30% del área disponible en infraestructura, así: 30% del área de pisos y cubiertas, 30% del área de la superficie entre columnas o muros desde el piso hasta la cubierta, sin superar el límite.”

Transmilenio S.A. informó al Juez 30 mediante los oficios 2012EE5671 del 13 julio y el 2012EE8728 del 16 de octubre del presente año, las acciones realizadas por el Comité de Seguimiento, de acuerdo con lo establecido en el numeral quinto de la parte resolutive del fallo de Primera instancia de la Acción Popular.

3. ANEXOS

3.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

| TIPO DE HALLAZGO | CANTIDAD | VALOR | REFERENCIACIÓN |
|------------------------|-----------|-------------------------|---|
| ADMINISTRATIVOS | 17 | N.A. | 2.1.1. 2.2.1. 2.2.2. 2.2.5.1.1. 2.2.5.1.2. 2.2.7.1. 2.3.2. 2.4.1.1. 2.4.1.2. 2.4.1.3. 2.4.2.1. 2.4.2.2. 2.4.3.1. 2.4.3.2. 2.4.4.1. 2.5.1. 2.6.5.1. |
| FISCALES | 2 | \$20.364.028.484 | 2.2.5.1.2. 2.5.1. |
| DISCIPLINARIOS | 14 | N.A. | 2.2.1. 2.2.2. 2.2.5.1.1. 2.2.5.1.2. 2.2.7.1. 2.3.2. 2.4.1.1. 2.4.1.2. 2.4.1.3. 2.4.2.1. 2.4.2.2. 2.4.3.2. 2.5.1. 2.6.5.1. |
| PENALES | 0 | N.A. | |