



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

**INFORME DE AUDITORÍA
MODALIDAD ESPECIAL**

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

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL – 2013 - SEGUNDO PERIODO

SECTOR MOVILIDAD

Octubre de 2013

Q/

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

Contralor de Bogotá	DIEGO ARDILA MEDINA
Contralora Auxiliar	LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA
Directora Sectorial	MARÍA CLAUDIA BOHORQUEZ B(EF)
Subdirectora de Fiscalización Movilidad	LUZ STELLA HIGUERA FANDIÑO
Subdirector de Fiscalización Infraestructura	FABIO ANDRÉS POLANÍA ZENNER
Asesora	MARÍA CLAUDIA BOHORQUEZ B.
Gerente	LUÍS FERNANDO BERDUGO MONTILLA
Equipo de Auditoría	JORGE ENRIQUE CAMELO CALDERÓN JAIME ALEJANDRO RODRÍGUEZ GAMA YANETH CRISTINA GARCÍA PABÓN JANETH MARTÍNEZ BARRERA CARLOS EDUARDO CRISTANCHO M DAGOBERTO CORREA PIL

TABLA DE CONTENIDO

1. CONCEPTO DE GESTIÓN AUDITORÍA ESPECIAL	4
1.1. CONSOLIDACIÓN DE OBSERVACIONES	5
2. RESULTADOS DE AUDITORÍA	7
2.1 SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ – SITP	7
2.1.1 Infraestructura Troncal.....	8
2.1.2 Instalación y mantenimiento de Paraderos y Señalética del SITP.....	8
2.1.3 Implementación rutas SITP.....	8
2.1.4 Servicios Troncales.....	9
2.1.5 Rutas Zonales.....	9
2.1.6 Divulgación y Difusión-SITP.....	10
2.1.7 Terminales zonales.....	15
2.1.8 Chatarrización.....	15
2.2 IMPLEMENTACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS -SIRCI.....	16
2.2.1 Centros de Control Zonales.....	16
2.2.2 Unificación del medio Único de pago.....	17
2.3 INGRESOS SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO-SITP	18
2.3.1 Fondo Cuenta Recaudadora- CR.....	18
2.3.2 Fondo Principal SITP - FPSITP.....	18
2.3.3 Fondo de Estabilización Tarifaria - FET.....	19
2.3.4 Fondo Fuente Externa - FFE.....	19
2.3.5 Fondo Crédito Usuario- FCU.....	19
2.4 RECURSOS TRANSFERIDOS AL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA –FET Y FONDO DE CONTINGENCIAS.....	20
2.5. INTERVENTORÍA SIRCI.....	22
2.6. ESTADO ACTUAL DE LOS PROCESOS SANCIONATORIOS	23
2.6.1 Contrato de Concesión No. 05 de 2010-COOBUS S.A.S.....	23
2.6.2 Contratos No 12 Suba Centro y 13 Perdomo - EGOBUS S.A.S.....	27

cl

1. CONCEPTO DE GESTIÓN AUDITORÍA ESPECIAL

Doctor

FERNANDO SANCLEMENTE ALZATE

Gerente General

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO

TRANSMILENIO S.A.

Ciudad

Respetado Doctor Sanclemente

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2013, Segundo Período, practicó Auditoría 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, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, por el período comprendido entre junio de 2012 y el 30 de Agosto de 2013; la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables así como la evaluación al Sistema de control interno en el área.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener un Sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe 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 el cumplimiento de la política de movilidad.

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

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

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 el concepto referente a la gestión realizada para la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.

1.1. CONSOLIDACIÓN DE OBSERVACIONES

La Contraloría de Bogotá evidencia que TRANSMILENIO S.A. como Ente Gestor del Sistema Integrado de Transporte Público, para el primer año de su implementación, no ha dado cumplimiento con efectividad a la responsabilidad de su planeación, gestión y control, toda vez que, a pesar de las modificaciones al Plan de Implementación para la operación y a las numerosas e importantes modificaciones a los contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP, no se ha logrado efectuar una integración operacional y tarifaria del sistema de transporte público, racionalizar su oferta, integrar la operación de recaudo, control de la operación de transporte e información y servicio al usuario, que facilite la conectividad, la consolidación de la información, la información y servicio al usuario del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - SITP.

De las 399 rutas definidas para la operación zonal, luego de un año de inicio, se han implementado únicamente 75 rutas que representan el 18.8% del total, las cuales son operadas por 1.275 vehículos, equivalentes al 12.9% de los 9.912 previstos.

Para la implementación de la totalidad de las rutas del SITP entre troncales y zonales, se ha identificado que la fecha de cumplimiento corresponde a abril de 2014, evidenciando que en el primer año de operación sólo presta el servicio un 22% de las rutas definidas

Las acciones adelantadas por Transmilenio, pese a la ejecución importante de recursos para la implementación gradual del SITP, no evidencian una comunicación y difusión acertada y oportuna a la ciudadanía, situación que no facilita la apropiación y el conocimiento, de los usuarios, respecto del funcionamiento del nuevo Sistema de Transporte Público.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para desarrollar las actividades complementarias, a la fecha se cuenta únicamente con 44 predios viables con un área de 66.3 hectáreas, equivalentes al 55.2% de las 120 requeridas inicialmente,

Los nueve (9) concesionarios han realizado la desintegración física total (chatarización) de 1.904 de los 7.650 vehículos que aproximadamente se han definido desintegrar, con un porcentaje de ejecución del 24.8%.

No se ha dado cumplimiento a la integración, en materia de tarjetas, prevista en el Decreto 309 de 2009, Capítulo V, artículo 19 numeral 19.2 literal d., razón por la cual se ha entorpecido el cabal desarrollo de la planeación realizada por la entidad así como el proceso de implementación del SITP, al determinar que la unificación del medio de pago implica prerequisite para garantizar al usuario del sistema el acceso al servicio público de transporte masivo.

Prueba de lo anterior, en desarrollo del proceso auditor, se determinaron situaciones que impiden al usuario acceder al SITP, evidenciadas en fallas en los puntos de venta, entre otras por, Terminales de Carga Asistida - TCA deshabilitadas, Fallas de recarga y falta de suministro, por parte de Recaudo Bogotá, de Tarjetas Inteligentes Sin Contacto (TISC).

En el primer año de implementación del SITP, los ingresos generados por el mismo fueron de \$55.863,20 millones, mientras que el Distrito ha destinado recursos aproximados en cuantía de \$236.133 millones cancelados a los agentes que conforman el Sistema (Concesionario de operación, Recaudo Bogotá, Transmilenio S.A, y Fiduciaria de Occidente), lo anterior significa que los ingresos generados por validaciones únicamente representan el 24% del total del costo de la operación del Sistema.

La operación zonal se ha visto afectada en la operación de las rutas por el incumplimiento de los concesionarios respecto de su obligación contractual de prestar el mantenimiento y la seguridad a los vehículos, al igual, que en el suministro de flota para la vinculación al servicio.

Bogotá, D. C, Octubre de 2013.


MARÍA CLAUDIA BOHORQUEZ BARRETO
Directora Sector Movilidad (EF)

6

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS DE AUDITORÍA

2.1 SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ – SITP

Como resultado del proceso licitatorio, fueron adjudicadas 13 zonas para la explotación de la concesión del servicio público de transporte, tal como se ilustra a continuación:

**CUADRO No. 1
CONTRATOS DE CONCESIÓN**

RESOLUCIÓN ADJUDICACIÓN	ZONA ADJUDICADA	No. CONTRATO	FECHA CONTRATO	CONCESIONARIO	TIPO DE OPERACIÓN	ACTA DE INICIO
455/10	Calle 80	001	12-11-2010	SOCIEDAD FUTURA DE OBJETO ÚNICO CONCESIONARIA ESTE ES MI BUS S.A.S.	SIN OPERACIÓN TRONCAL	4 de febrero de 2011
456/10	Tintal Zona Franca	002	12-11-2010	SOCIEDAD FUTURA DE OBJETO ÚNICO CONCESIONARIA ESTE ES MI BUS S.A.S.	SIN OPERACIÓN TRONCAL	4 de febrero de 2011
452/10	Bosa	003	16-11-2010	EMPRESA DE TRANSPORTE INTEGRADO DE BOGOTÁ S.A.S. ETIB S.A.S.	SIN OPERACIÓN TRONCAL	4 de febrero de 2011
447/10	Engativá	004	16-11-2010	GMOVIL S.A.S.	TRONCAL	7 de febrero de 2011
448/10	Fontibón	005	16-11-2010	OPERADOR SOLIDARIO DE PROPIETARIOS TRANSPORTADORES COOBUS S.A.S	TRONCAL	7 de febrero de 2011
454/10	Suba Oriental	006	17-11-2010	SOCIEDAD FUTURA MASIVO CAPITAL S.A.S.	SIN OPERACIÓN TRONCAL	7 de febrero de 2011
453/10	Kennedy	007	17-11-2010	SOCIEDAD FUTURA MASIVO CAPITAL S.A.S.	SIN OPERACIÓN TRONCAL	7 de febrero de 2011
446/10	San Cristóbal	008	17-11-2010	CONSORCIO EXPRESS S.A.S.	TRONCAL	4 de febrero de 2011
445/10	Usaquén	009	17-11-2010	CONSORCIO EXPRESS S.A.S.	TRONCAL	7 de febrero de 2011
450/10	Ciudad Bolívar	010	17-11-2010	ORGANIZACIÓN SUMA S.A.S.	SIN OPERACIÓN TRONCAL	7 de febrero de 2011
449/10	Usme	011	17-11-2010	TRANSPORTE ZONAL INTEGRADO S.A.S.- TRANZIT S.A.S.	SIN OPERACIÓN TRONCAL	4 de febrero de 2011
451/10	Suba Centro	012	17-11-2010	EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES EGOBUS S.A.S	SIN OPERACIÓN TRONCAL	4 de febrero de 2011
28/2011	Perdomo	013	18-02-2011	EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES EGOBUS S.A.S	SIN OPERACIÓN TRONCAL	5 de mayo de 2011

Fuente. Información suministrada por Transmilenio S.A.
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1.1 Infraestructura Troncal.

La fase III del Sistema Transmilenio contempló la construcción de 25 estaciones, de las cuales se encuentran en funcionamiento 22. Las estaciones que se encuentran pendientes de operación son Bicentenario, Museo Nacional y San Diego, que aún están en proceso de entrega, a Transmilenio S.A., por parte del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU

2.1.2 Instalación y mantenimiento de Paraderos y Señalética del SITP.

Los paraderos programados para la implementación del SITP se relacionan a continuación

**CUADRO No. 2
PARADEROS PROGRAMADOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SITP**

DESCRIPCIÓN	PROGRAMADO	EJECUTADO	% EJECUCIÓN
Módulos M-10	1.655	1.243	75
Señalética	6.737	2.596	39
Demarcaciones	6.737	3.092	46

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO- Comunicación 2013EE11955

A la fecha de corte del presente informe, luego del primer año de implementación, se han instalado 1.243 Módulos M-10; de los 1.655 que se requieren para las vías arteriales e intermedias con media y alta demanda de rutas que conforman el SITP; lo que significa un porcentaje de ejecución del 75%; se instalaron igualmente 2.596 señales tipo bandera con información al usuario que representan el 39% y 3.092 paraderos demarcados en vías locales, con una ejecución del 46%.

2.1.3 Implementación rutas SITP.

De acuerdo con el cronograma de implementación definido por Transmilenio S.A, para abril de 2014, se tiene previsto dar cumplimiento con el plazo establecido de 18 meses, para la culminación de la totalidad de rutas del SITP¹, contados a partir del 29 de septiembre de 2012.

¹Respuesta de TM advertencia fiscal 1000-00687 del 5-02-2013.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El número de rutas definidas para el SITP es de 420, de las cuales 399 corresponden a rutas zonales que deben ser operadas por 9.912 vehículos aproximadamente.

2.1.4 Servicios Troncales.

Para la prestación del servicio troncal de la calle 26 y la Carrera Decima, se han implementado 12 rutas con una flota de 66 buses articulados, 181 buses biarticulados y 179 buses que atienden 17 rutas alimentadoras.

2.1.5 Rutas Zonales.

Para la implementación gradual del SITP, la administración manifestó que priorizó la entrada en operación de rutas identificadas como en abandono y rutas nuevas que por su operación no generaran impacto al usuario² ni a las rutas actuales del Transporte Público Colectivo - TPC.

A continuación, se identifican los tipos de servicio para las 75 rutas zonales implementadas, a agosto de 2013:

**CUADRO No. 3
RUTAS ZONALES IMPLEMENTADAS.**

TIPO DE SERVICIO	No. RUTAS IMPLEMENTADAS	FLOTA UTILIZADA	OPERADORES
Complementarias	9 rutas	45 vehículos	Consortio Express, GMóvil, ETIB
Especiales	5 rutas	11 vehículos	Consortio Express
Urbanos	61 rutas	1.219 vehículos	9 operadores.
TOTAL	75	1.275	

Fuente: Información suministrada por Transmilenio S.A.
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

De las 399 rutas definidas para la operación zonal, luego de un año de iniciado el Plan de Implementación, se han puesto en servicio 75 rutas que representan el 18.8% del total-

Las anteriores rutas se encuentran operadas por 1.275 vehículos de los aproximadamente 9.912 definidos para la implementación zonal; de éstas a la fecha, 13 rutas corresponden a las denominadas “muertas o en abandono” por el

² Respuesta de TM advertencia fiscal 1000-00687 del 5-02-2013.



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

TPC, las cuales presentan baja demanda de pasajeros al SITP, afectando los ingresos y/o sostenibilidad del Sistema.

Luego de evaluar la información aportada por TRANSMILENIO S.A, para la implementación de la totalidad de las rutas del SITP definida para abril de 2014, se evidencia que en el primer año sólo ha puesto en operación el 22% de las rutas definidas entre troncales y zonales.

Se debe tener en cuenta que está próximo a cumplirse el plazo previsto para abril de 2014 y considerando el grado de avance en la implementación del SITP de únicamente el 22% y que adicionalmente existen situaciones que eran previsibles y han dificultado el cumplimiento de la planeación efectuada por el ente gestor, tales como:

- Integración del medio único de pago.
- Cancelación de rutas TPC.
- Incumplimiento de los operadores, etc.

Pudiendo identificar, este Ente de Control, que el cronograma de implementación con las nuevas fechas definidas, difícilmente será cumplido, evidenciando deficiencias de planeación del proyecto que desde ya impactan gravemente las finanzas del Distrito.

2.1.6 Divulgación y Difusión-SITP.

La Administración Distrital en el primer trimestre de 2011 a través de la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario de TRANSMILENIO S.A. diseñó la Estrategia Integral de Comunicaciones para el SITP, la cual *"Consiste en el conjunto de componentes diseñados para brindar la información necesaria y oportuna, por diferentes medios, a los usuarios actuales y potenciales del nuevo sistema de transporte público de la ciudad –SITP, con la pretensión de generar cambio en los usuarios actuales y potenciales del servicio de transporte público de la ciudad"*.

Así mismo, esta estrategia se enmarcó en el principio de *"GRADUALIDAD"*, tal y como se está dando la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público SITP:

En tal sentido, la entidad ha manifestado que debido a la gradualidad del proceso de implementación del SITP, los objetivos a ejecutar en materia de difusión al usuario, se establecen cuando se generan hechos ciertos en la implementación; por lo tanto, la estrategia de comunicaciones es actualizada en la medida que se

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

van ejecutando las diferentes actividades y teniendo en cuenta los resultados obtenidos. El impacto de esta estrategia se mide en términos de la cantidad de acciones adelantadas sin tener en cuenta el real conocimiento que el usuario tenga del sistema.

Algunas de las acciones plasmadas en la estrategia, iniciaron su ejecución en el mes de junio de 2012, previo al inicio de la operación de la Fase III del Sistema (Troncales de la Calle 26 y Carrera 10 y en septiembre 29 la entrada de las rutas zonales) correspondientes al componente masivo del SITP.

La entidad no desvirtúa lo manifestado por la Contraloría de Bogotá en el informe preliminar. Reporta como valor total de recursos ejecutados el mismo valor determinado por el Equipo Auditor, por lo tanto se confirma que durante el primer año de implementación, y de acuerdo con la información suministrada por el ente gestor, se apropiaron y comprometieron recursos por valor de \$29.894 millones, con cargo al proyecto de inversión: “Capacitación Sistema Transmilenio”, actualmente identificado como “Comunicación y Capacitación SITP”, conforme lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO No. 4
PROYECTO: CAPACITACIÓN SISTEMA TRANSMILENIO Y COMUNICACIÓN Y CAPACITACIÓN SITP
RECURSOS COMPROMETIDOS

Millones de pesos

RUBRO	CODIGO RUBRO	SERVICIOS PERSONALES		TOTAL SERVICIOS PERSONALES	CONTRATACION DIFUSION		TOTAL DIFUSION Y CAPACIT.	TOTAL RECURSOS 2012-AGOSTO 30 2013
		2012	2013		2012	2013		
CAPACITACION SISTEMA TRANSMILENIO	3411302307266	278,3		278,3	13.553,3		13.553	13.831,6
COMUNICACIÓN Y CAPACITACION SITP	3411403240071	418,8	834,3	1.253,2	2.748,0	12.060,8	14.808,9	16.062,0
TOTAL		697,1	834,3	1.531,5	16.301,3	12.060,8	28.362,2	29.893,6

Fuente: Información Suministrada por Transmilenio S.A.
Realizado y consolidado: Grupo auditor

Según puede evidenciarse en el cuadro anterior, TRANSMILENIO S.A., ha dispuesto recursos para el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2012 al 30 de agosto de 2013 por valor de \$29.893.6 millones, para apoyar la difusión y capacitación al usuario; no obstante, esta Contraloría encuentra que aún persisten serias falencias en materia de información sobre el uso del servicio, adquisición del medio único de pago, localización de los paraderos y recorrido, programación y frecuencias de las rutas, entre otras.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La entidad, reconoce que requiere fortalecer las campañas de información para enseñar a los usuarios a usar el nuevo sistema, incluir en la publicidad más información sobre el recorrido de las rutas y la localización de paraderos, fortalecer las campañas de información en relación con los lugares donde es posible comprar y recargar tarjetas, aspectos éstos sobre los cuales se ha venido pronunciando la Contraloría de Bogotá y sobre los cuales los usuarios continúan demandando mayor atención e información.

De otra parte, el Defensor del Usuario del SITP, en informe presentado a la Gerencia de Transmilenio S.A., recomendó a la entidad realizar mayor información referente a los Buses Azules SITP, dado que la percepción que existe en la ciudadanía, es que la comunidad no tiene suficiente información, de cómo usar este servicio de transporte público.

Valorada la respuesta de la entidad referente al informe del Defensor del Usuario del SITP, inquieta que el Subgerente General de Transmilenio S.A. desestime estas recomendaciones en beneficio de los usuarios del SITP, asumiéndolas *“como una posición personal del Contratista”*, en perjuicio de su deber de apropiarse y gestionar las inquietudes y necesidades de los usuarios del SITP, a efecto de mejorar el servicio.

Así mismo, con las afirmaciones realizadas se desatiende lo establecido por las distintas instrucciones distritales y nacionales que rigen el tema, toda vez que el Defensor del Usuario ha sido establecido como una figura con la que se pretende fortalecer los canales de interacción ciudadano/a - Administración Distrital, así como para garantizar la efectiva y eficiente prestación del servicio al ciudadano, por lo tanto, este tipo de informes y recomendaciones tienen como fin primordial el mejoramiento del sistema como servicio público esencial para la ciudadanía.

De otra parte, se reitera que la entidad no ha valorado ni determinado realmente el impacto de la difusión al usuario del SITP. El único informe de percepción puesto a disposición del grupo auditor, a través de comunicación 2013 EE11432 del 4 de septiembre del 2013, como resultado de una medición efectuada en la semana del 25 al 31 de julio del 2013, por la firma DATEXCO, correspondiente a la aplicación de encuestas a 2.978 usuarios del SITP, muestra poco representativa, frente al número de usuarios actuales y potenciales del sistema.

Por lo que se concluye, que la entidad desconoce la percepción de los usuarios sobre el uso del Sistema, las razones de la preferencia por el TPC, necesidades

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

con relación a programación de rutas, paraderos, venta y carga de tarjetas, unificación del medio de pago, entre otros.

Llama la atención lo manifestado por la entidad respecto a la medición del impacto de la estrategia integral de comunicaciones, al expresar en la respuesta al informe preliminar, simplemente que *“el resultado e impacto de la estrategia se puede claramente evidenciar con el resultado de una encuesta realizada en la semana del 9 al 16 de enero del 2013, por Programación de Buses, dependencia de Transmilenio, a un grupo mínimo de 2.192 personas de las cuales 1.431 contestaron que si conocen el concepto del SITP”*.

Adicionalmente señala la entidad, sin el debido interés y atención, acerca del resultado de la única medición puesta a disposición del Equipo Auditor y que hace referencia a usuarios del SITP, efectuada por la firma DATEXCO, en la semana del 25 al 31 de julio del 2013, igualmente a un grupo poco representativo de 2.978 usuarios del SITP, manifestando: *“La Información de DATEXCO, es una herramienta más de medición, reciente, pero no la única que la entidad tiene para obtener índices de calidad del servicio”*.

En lo referente a la contratación con la firma DATEXCO, se comprometieron recurso públicos en cuantía de \$791,37 para ejecutar el objeto establecido en el contrato como: *“Estructuración, elaboración, toma de información a través de encuestas personalizadas (no telefónicas), evaluación y cálculo de la satisfacción del usuario con el desempeño operativo de cada uno de los operadores troncales y/o operadores alimentadores y/o operadores zonales del sistema integrado de transporte público, así como la satisfacción del usuario con los demás componentes del sistema, tales como, estaciones, venta de tarjetas, buses alimentadores, seguridad, información al usuario, opciones de movilidad, entre otros, de acuerdo con las disposiciones técnicas que en la materia dicte Transmilenio S.A.”*

De otra parte, se evidencia en la respuesta presentada por el Subgerente General de Transmilenio S.A., que no se tienen en cuenta los informes producto de las contrataciones realizadas que generan erogaciones a la Entidad y dan cuenta de las inquietudes y necesidades de los usuarios del SITP, razón por la cual difícilmente se cambiará la percepción que tienen los ciudadanos sobre el sistema.

Se evidenció que entre el mes de junio del año 2012 y hasta el mes de Julio del 2013, a través del Sistema Distrital de Quejas y Soluciones, la Entidad recibió un total de 26.750 PQRS; de éstas fueron identificadas específicamente por las cuatro tipologías definidas por la Alcaldía de Bogotá, como presentadas por usuarios del SITP únicamente 2.297, se puede concluir que del gran total, no fue tenido en cuenta un gran número de PQRS, que corresponden a inconformidades

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de usuarios del SITP y Transmilenio no las clasificó como tal. Igualmente se evidenció deficiencia en la calidad de las respuestas a los usuarios determinando que algunas fueron atendidas excediendo el término legalmente establecido.

Así mismo, a través de la línea 01800-115510, fueron recibidas cerca de 32.199 inquietudes de usuarios del SITP, donde el 94% corresponden a solicitud de información general del Sistema SITP. Se recibieron 557 quejas que están relacionadas con No Parada Programada; 837 reclamos por la falta de información al usuario, señalización, bus demorado y 814 sugerencias, relacionadas con la necesidad de más servicios zonales y paraderos.

Se observa que la entidad, al no contar con una clasificación real de las PQRS o inquietudes interpuestas por los usuarios del SITP, dado que en su gran mayoría corresponden al Sistema Transmilenio, y al no establecer tipologías específicas, desconoce las necesidades sentidas por los usuarios; así mismo, no son tomadas como insumo fundamental para la toma de decisiones en mejora de la calidad del servicio ni para dar solución oportuna y de fondo a las necesidades demandadas por los usuarios del SITP.

Con la respuesta de la entidad a este tema, no se desvirtúa lo manifestado por este Ente de Control, determinando que solo hasta el día 13 de septiembre de 2013 se envía solicitud a la Alcaldía para incluir 12 nuevas tipologías en la plataforma de Transmilenio. De la misma manera se reportan casos en los que se presentan fallas continuas en la plataforma en un lapso de 3 a 5 horas e identificando, por parte del grupo auditor demoras de más de quince días en dar respuesta a los usuarios.

Por los aspectos arriba citados, se concluye que en las acciones adelantadas por Transmilenio, pese a la ejecución de importantes recursos para la implementación gradual del SITP, no se evidencia una comunicación y difusión acertada y oportuna a la ciudadanía al no tener en cuenta los informes de percepción del usuario. Adicionalmente, al no valorar las PQRS interpuestas por los usuarios, como insumo fundamental para la toma de decisiones en mejora de la calidad del servicio ni para dar solución oportuna y de fondo a las necesidades demandadas por los usuarios del SITP, no se facilita la apropiación y el conocimiento respecto del funcionamiento del nuevo Sistema de Transporte Público.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

2.1.7 Terminales zonales

En cumplimiento de la obligación contenida en la Cláusula 14 Numeral 14.1. de los contratos de concesión, para la implementación de los patios y/o terminales zonales para el SITP, los concesionarios deberán adelantar las adecuaciones físicas a los predios, donde se localicen los terminales y equipamientos de transporte evidenciando que los operadores zonales han presentado a TRANSMILENIO, para su viabilidad un total de 390 predios.

De las 120 hectáreas incluidas en el proceso licitatorio y en los términos contractuales como requeridas para desarrollar las actividades complementarias, a la fecha se cuenta con 44 predios viables con un área que asciende a 66.3 hectáreas equivalente al 55.2%.

Lo anterior, desconociendo situaciones que eran previsibles y limitan la consecución de predios, para cumplir con las exigencias contenidas en los contratos de las cuales se enuncian algunas:

- Escasez del suelo
- Área insuficiente
- Costos elevados
- Predios afectados por zona de ronda, manejo y preservación Ambiental
- Predios que se encuentran en zona de interés cultural.
- Predios que se encuentran en suelo de expansión urbana que no han sido incorporados
- Predios que se encuentran en planes parciales y están ubicados en los límites del perímetro urbano de Bogotá.

2.1.8 Chatarrización.

Dentro de las políticas y estrategias a implantar en la ciudad derivadas de la fase III de Transmilenio y de lo dispuesto en el Plan Maestro de Movilidad, es necesario atender adecuadamente la desintegración física de vehículos de servicio público, lo mismo que la prestación del servicio para aquellos procesos de reposición de vehículos, contemplado en el Artículo 20 del Decreto 319 de 2006.

En cumplimiento de lo anterior, a la fecha, los nueve (9) concesionarios han chatarrizado 1.904 vehículos de los aproximadamente 7.650 definidos para desintegración estableciendo un porcentaje de ejecución del 24.8%. Lo anterior, nos permite determinar incumplimiento de las fechas definidas para implementar el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

SITP, teniendo en cuenta los tiempos estimados y el alto porcentaje que aún se encuentra pendiente de ejecutar.

2.2 IMPLEMENTACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS -SIRCI.

A continuación se relacionan los subsistemas que conforman la implementación del sistema integrado de recaudo, control e información y servicio al usuario - SIRCI, correspondientes al desarrollo de las actividades necesarias para conformar cada uno de los subsistemas operativos, de acuerdo con los requerimientos establecidos en el contrato del Concesionario Recaudo Bogotá, así:

**CUADRO No. 4
SUBSISTEMAS DEL SIRCI**

No.	SUBSISTEMA
1	Control de Flota
2	Recaudo
3	Información y servicio al usuario
4	Integración y consolidación de la información

Fuente: Informe Contrato 001 de 2011

En desarrollo del proceso auditor se determinaron aspectos relevantes referentes a componentes de los Subsistemas del SIRCI, mencionados en el anterior cuadro:

2.2.1 Centros de Control Zonales.

De acuerdo al Plan Maestro de Implementación entregado por el Concesionario del SIRCI, cada Centro de Control de Flota realiza esta función de manera permanente en sus respectivas zonas, información que es almacenada de manera centralizada en el centro de monitoreo del sistema de control de flota -FMS, ubicado en las instalaciones del ente gestor, por medio de la red área ampliada - WAN.

Los operadores zonales a la fecha cuentan con los equipos suministrados por Recudo Bogotá, necesarios para el cumplimiento de sus funciones, como:

- Programación de flota
- Reporte de información
- Control de flota
- Monitoreo de la flota
- Información geográfica y
- Comunicación entre vehículos y el centro de control

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

2.2.2 Unificación del medio Único de pago.

A la fecha se cuenta con 2.134 puntos para venta y recarga para la tarjeta "Tullave" dotados de Terminales de Carga Asistida (TCA) y 40 puntos personalizados.

La obligación, contenida en el numeral 11.4 del contrato 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 establece 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"*.

La propuesta de integración fue radicada por Recaudo Bogotá, en TRANSMILENIO el 29 de Abril de 2013 con el número 2013ER7495 y fue avalada por el ente gestor con oficio 2013EE4821 de la misma fecha. El mismo 29 de abril de 2013 TRANSMILENIO S.A, expidió la Resolución 125 *"Por medio de la cual se adopta una propuesta de integración del medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá –SITP"*

En la citada Resolución, fueron definidas las fechas para la *"integración para los usuarios el 1 de agosto de 2013 y en la totalidad de SITP el 01 de Septiembre de 2013."*

Este acto administrativo, fue objeto de recurso por vía gubernativa, por los tres (3) operadores (Recaudo Bogotá, UT FASE II y ANGELCOM).

El 26 de julio de 2013, TRANSMILENIO S.A; mediante resoluciones 327 y 328, resuelve los recursos interpuestos por los 3 operadores y con estos actos administrativos se confirman las decisiones adoptadas por la entidad respecto de los contenidos de los artículos 1, 2, 3, 4, y 6 de la Resolución 125 de 2013 y modifica el Artículo 5° de la siguiente manera *"la solución de la integración adoptada debe estar operativa para los usuarios de todas las estaciones el 29 de Octubre de 2013 y en su totalidad del sistema SITP el 29 de Noviembre de 2013. En ese sentido el concesionario ajustará los cronogramas correspondientes"*.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Debido a que TRANSMILENIO S.A; no había adelantado las acciones necesarias para subsanar la situación crítica y lograr un acuerdo de integración del medio de pago entre los operadores del recaudo, la Superintendencia de Puertos y Transporte, el 08 de Abril de 2013 expidió la Resolución 3790 y en ella resolvió sancionar a TRANSMILENIO S.A, con multas sucesivas hasta de (180) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada mes de mora, en la expedición de los actos administrativos que conlleven a la integración de las tarjetas de recaudo del Sistema, esto es, ciento seis millones (\$106.000.000.) de pesos mensuales.

La integración en materia de tarjetas implica un prerrequisito para garantizar, al usuario del Sistema, el acceso al servicio público de transporte masivo, de conformidad con lo establecido en el Decreto 309 de 2009, Capítulo V, artículo 19 numeral 19.2 literal d.

2.3 INGRESOS SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO-SITP

Para administrar los recursos provenientes del SITP, se conformaron cinco fondos, que son administrados por la Fiduciaria de Occidente:

- Fondo Cuenta Recaudadora,
- Fondo Principal del SITP
- Fondo de Estabilización Tarifaria - FET
- Fondo Fuente Externa
- Fondo Crédito Usuario.

2.3.1 Fondo Cuenta Recaudadora- CR.

En esta cuenta se depositan los recursos por venta (carga) de unidades del transporte.

2.3.2 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 (TTSITP x PPSITP) donde se identifica TTSITP = Tarifa Técnica SITP y PPSITP = Pasajes Pagos SITP, recursos destinados a remunerar a los agentes del SITP, incluyendo los agentes del Subsistema Transmilenio (SbTM).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.3.3 Fondo de Estabilización Tarifaria - FET.

Al igual que el de Contingencias, fue creado para garantizar la sostenibilidad financiera en los casos en que los ingresos propios del Sistema sean inferiores a los costos del mismo.

2.3.4 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 cuantificaran semanalmente y dicho valor se trasladará a la Cuenta Recaudadora - CR

2.3.5 Fondo Crédito Usuario- FCU.

Serán depositados los recursos que transfiera el concesionario del SIRCI para financiar el “Crédito Viaje”, destinados por única vez al primer abordaje.

A continuación se presentan los ingresos percibidos por el SITP, desde su inicio 29 de junio de 2013, hasta agosto de 2013.

**CUADRO No. 5
INGRESOS DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO-SITP**

Miliones de pesos

CUENTA RECAUDADORA		
Traslado al Fondo Principal por validaciones		
MESES	AÑO 2012	AÑO 2013
ENERO	N.A	2.842.54
FEBRERO	N.A	4.087.03
MARZO	N.A	4.719.74
ABRIL	N.A	5.940.70
MAYO	N.A	5.787.34
JUNIO	N.A	6.199.54
JULIO	7.64	7.046.50
AGOSTO	638.97	11.525.81
SEPTIEMBRE	839.05	
OCTUBRE	1.246.91	
NOVIEMBRE	2.325.95	
DICIEMBRE	2.655.41	
TOTALES	7.713.93	48.149.20
TOTAL INGRESOS –(julio 2012-agosto 2013)	55.863.13	

Fuente: Información suministrada por TM mediante comunicación 2013EE10191 del 12-08-2013
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Es de aclarar que el SITP, inició el 30 de junio de 2012 en su operación troncal, y el 29 de Septiembre de 2012 en el componente zonal.

Como se observa, entre junio y diciembre de 2012, los ingresos del SITP fueron de \$7.714 millones y entre el enero y agosto de 2013, los ingresos por validaciones ascendieron a \$48.150 millones; por lo que en lo corrido del primer año de su implementación, los mismos alcanzaron la cifra de \$55.863 millones.

2.4 RECURSOS TRANSFERIDOS AL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA -FET Y FONDO DE CONTINGENCIAS.

Uno de los ingresos que alimenta este fondo - FET, son las trasferencias realizadas por la Secretaria de Hacienda a TRANSMILENIO S.A, el cual se muestra a continuación:

**CUADRO No. 6
RECURSOS TRASFERIDOS AL FONDO DE ESTABILIZACIÓN TARIFARIA-FET
Y FONDO DE CONTINGENCIAS.**

Millones de pesos

FONDO ESTABILIZACIÓN TARIFARIA-FET TRANSFERENCIAS S.H.			FONDO DE CONTINGENCIAS TRANSFERENCIAS S.H.	
MES	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2012	AÑO 2013
ENERO				10.000.0
FEBRERO		30.000.0		0
MARZO		0		15.000.0
ABRIL		0		15.000.0
MAYO		30.000.0		10.000.0
JUNIO		19.000.0	0	0
JULIO	5.000.0	21.000.0	0	5.000.0
AGOSTO	7.000.0	25.500.0	13.000.0	5.500.0
SEPTIEMBRE				
OCTUBRE	4.000.0		16.000.0	
NOVIEMBRE	9.500.0		20.500.0	
DICIEMBRE	6.000.0		19.000.0	
TOTAL	31.500.0	125.500.0	68.500.0	60.500.0
TOTAL FET + CONTINGENCIAS			286.000.0	

Fuente Información suministrada por TM comunicación 2013EE10191 del 12-08-2013

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Como se puede observar, durante el primer año de implementación del SITP, el Distrito Capital desembolsó \$286.000 millones, con destino a los Fondos de Estabilización Tarifaria-FET y de Contingencias, con el fin de atender las diferencias que han venido presentándose entre los ingresos del SITP y los costos generados por el mismo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO No. 7
PAGOS REALIZADOS POR LA FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A. 2012 – 2013
A LOS AGENTES DEL SISTEMA SITP**

Valores en pesos

	GRATUIDAD	AÑO 2012						TOTAL	
		JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE		DICIEMBRE
PAGO A CONCESIONARIOS		148.137.494	2.453.385.567	3.585.888.363	3.870.165.014	4.510.783.283	7.832.498.848	10.052.328.114	32.453.186.683
RECAUDO BOGOTÁ			92.570.412	21.630.504	35.228.172	73.302.775	151.916.952	240.598.957	615.247.772
TRANSMILENIO			27.677.725	152.809.960	163.570.647	192.159.576	334.380.055	429.375.298	1.299.973.261
FIDUCIARIA DE OCCIDENTE			0	146.780	301.248	392.269	666.270	384.436	1.893.003
TOTAL PAGOS		148.137.494	2.573.633.704	3.760.475.607	4.069.265.081	4.776.637.903	8.319.464.125	10.722.686.805	34.370.300.719
Pagos Zonales		20.048.361	321.454.997	423.476.790	460.824.976	1.125.705.464	3.273.408.205	5.364.995.373	10.989.914.166
Pagos troncal		128.089.131	2.131.930.568	3.162.411.573	3.409.339.292	3.385.077.820	4.559.270.643	4.687.332.743	21.463.451.770

AÑO 2013

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	TOTAL
PAGO A CONCESIONARIOS	8.773.381.076	13.063.112.667	14.944.902.630	15.059.434.051	22.513.503.136	20.520.069.076	23.472.367.824	33.379.415.634	151.725.786.074
RECAUDO BOGOTÁ	213.481.539	318.660.413	1.098.079.351	7.215.144.057	9.090.557.540	7.318.802.859	7.365.771.155	9.299.820.567	41.978.317.879
TRANSMILENIO	374.649.867	559.239.048	670.838.792	938.058.894	1.322.888.060	1.165.614.999	1.291.000.825	1.792.181.098	8.112.471.583
FIDUCIARIA DE OCCIDENTE	491.115	808.525	915.667	943.793	1.275.614	597.660	202.983	1.419.465	6.654.822
TOTAL PAGOS	9.361.803.997	13.941.820.651	16.714.736.420	23.211.580.795	32.927.824.350	29.003.084.594	30.838.341.967	44.473.036.764	201.763.230.358
PAGOS ZONALES	5.033.952.214	7.256.320.722	8.472.896.241	8.903.828.696	14.148.771.039	13.266.280.911	15.744.028.927	23.523.713.492	96.149.772.242
PAGOS TRONCAL	3.739.174.861	5.806.791.944	6.472.456.369	6.155.605.354	8.364.332.097	7.253.808.464	7.728.338.900	10.055.902.142	55.576.410.131
TOTAL PAGOS 2012+2013	236.133.531.077								

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A – Oficio 2013EE9915 O – Agosto 2 de 2013
Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad

Conforme se muestra en los cuadros anteriores, durante el periodo junio de 2012 a agosto de 2013, los ingresos del SITP fueron de \$55.863 millones, que representan tan sólo el 24% del total de los costos de operación, los cuales ascendieron a \$236.133 millones, cancelados a los agentes del mismo.

Lo anterior, significa que del valor total de los costos del Sistema, el Distrito Capital tuvo que asumir el 76%, en cuantía de \$180.270 millones; dineros respecto de los cuales es oportuno recordar que provienen de la Secretaría de Hacienda Distrital con destino a los Fondos de Estabilización Tarifaria - FET y el de Contingencias;³ evidenciando que estos recursos tienen su origen en fuentes

³ Corresponde a las Fases I y II del Subsistema Transmilenio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

diferentes a la operación del SITP, lo anterior, a fin equilibrar la implementación del mismo.

Igualmente, es oportuno señalar que esta situación de desequilibrio eventualmente puede estar motivada por algunas de las decisiones adoptadas, como la expedición del Decreto 356 de 2012 *“Por el cual se establece la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema Transmilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público “SITP” en el Distrito Capital.”*

2.5. INTERVENTORÍA SIRCI.

En el año 2012, se inició el proceso para contratar la interventoría al contrato de Concesión No 001 de 2011, no obstante conforme lo expuesto en Resolución No. 551 del 30 de noviembre de 2012, el proceso fue declarado desierto debido a que los proponentes participantes no cumplieron con los requisitos y condiciones establecidas por la entidad para una escogencia objetiva, por lo que se hizo necesario efectuar otro proceso, que fue ajustado conforme a las necesidades de la entidad y teniendo en cuenta las observaciones realizadas por los interesados en el proceso inicial.

Producto del proceso concursal, el 14 de mayo de 2013, *TRANSMILENIO S.A.*, y el *Consortio SIRCI-CA* celebraron el contrato No 093 que tiene por objeto *“Realizar la interventoría integral que incluye el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico y operativo al Contrato de Concesión N° 01 de 2011, cuyo objeto es realizar el diseño, suministro, implementación, operación y mantenimiento del subsistema de recaudo, del subsistema de información y servicio al usuario y del subsistema de integración y consolidación de la información; el diseño, suministro, implementación, gestión y mantenimiento del subsistema de control de flota; el suministro de la conectividad; la integración entre el subsistema de recaudo, el subsistema de control de flota, el subsistema de información y servicio al usuario y el subsistema de integración y consolidación de la información, que conforman el SIRCI, para el sistema integrado de transporte público de Bogotá, D.C. PARAGRAFO: Hace parte integral del presente negocio, los estudios previos que el contratista manifiesta conocer, los pliegos de condiciones del Concurso de Méritos No. 01 de 2013-Concurso Abierto con Propuesta Técnica Simplificada (PTS), el Manual de Supervisión e interventoría de TRANSMILENIO S.A., que el contratista manifiesta conocer y la propuesta del contratista”.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CUADRO No. 8

FICHA TÉCNICA CONTRATO 093 de 2013 CONSORCIO SIRCI – CA

CONTRATO	093 de 2013
CARGO DEL ORDENADOR	Director Técnico de TIC'S
CONTRATISTA	CONSORCIO SIRCI – CA
NIT	900614983-5
INTEGRANTES	CONSULTORES REGIONALES ASOCIADOS –CRA S.A.S. NIT. 860.055.182.9 ARDANUY INGENIERIA S.A. (Sucursal Colombia). Nit. 900.517.810.4
REPRESENTANTE LEGAL	JAIRO MIGUEL ARCHILA GUIO
CEDULA DEL R.L.	7'222.460
DIRECCIÓN	Av (Cra.) 45 (Autopista Norte) No 102-10 P-6
TELÉFONO	7562989
CORREO ELECTRÓNICO	mercadeo@cra.com.co; cra@cra.com.co
NUMERO DE CDP	201301 1173
FECHA DE CDP	28 de enero de 2013
IMPUTACIÓN P.	341140219722300
NOMBRE DEL RUBRO	Operación y Control del Sistema de Transporte Público
VALOR DEL CONTRATO	\$4.566,96 millones
DURACIÓN	12 meses
ACTA DE INICIO	

Fuente: Información contractual Transmilenio S.A.

El valor del presente contrato es por la suma de cuatro mil quinientos sesenta y seis millones novecientos sesenta mil (\$4.566,96)millones.

El plazo del contrato es de doce (12) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

Como resultado de la celebración de este contrato, se ha entregado un primer informe de interventoría correspondiente al mes de julio de 2013, donde indica que en la segunda quincena del mismo mes, se realizaron 224 visitas a los puntos de recarga y venta de tarjetas "Tullave" de las cuales se presentan las siguientes situaciones:

Se encontraron 15 puntos de ventas donde las TCA estaban deshabilitadas, presentan fallas de recarga y en otros puntos de venta; se han solicitado Tarjetas Inteligentes Sin Contacto (TISC) sin que hayan sido suministradas por Recaudo Bogotá.

2.6. ESTADO ACTUAL DE LOS PROCESOS SANCIONATORIOS

2.6.1 Contrato de Concesión No. 05 de 2010-COOBUS S.A.S



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con oficios correspondientes a los radicados Nos. 2012EE4896 y 2012EE5077 del 15 y 25 de junio de 2012 respectivamente, TRANSMILENIO S.A. le comunicó a COOBUS S.A.S. y a la compañía aseguradora el comienzo de un proceso de imposición de multas contemplado en el Contrato de Concesión, basado en:

- Incumplimiento del cierre financiero.
- No vinculación de flota en los tiempos contractuales
- No entrega de información financiera

Con la participación del representante legal y de la Junta Directiva de COOBUS, los representantes legales de las cooperativas socias y el de IKON Internacional S.A., se efectuó reunión el 4 de mayo de 2012, donde IKON informó al concesionario su propósito de concluir irrevocablemente el Contrato de Colaboración Empresarial, presentando la división entre los accionistas de COOBUS, lo cual obstaculizó que la Asamblea perfeccionara el mencionado contrato de colaboración.

El 28 de junio de 2012, de conformidad con el procedimiento establecido en el contrato de concesión para la imposición y liquidación de multas, se efectuó audiencia en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 con el propósito de analizar el incumplimiento de las obligaciones, por parte del concesionario, así como un balance de las obligaciones de COOBUS S.A.S. en la etapa preoperativa y enfocada al inicio de la operación, la vinculación de los conductores y la gestión en la consecución y adecuación de los patios de operación zonal; se autorizó un plazo hasta el 6 de julio de 2012 para que el concesionario presentara sus descargos.

Dado que COOBUS S.A.S. no había iniciado la operación de los componentes troncal ni de alimentación a la fecha de la solicitud de imposición de la multa, porque el concesionario, no poseía ingresos durante el mes en que se causó la sanción correspondiente, no fue posible tasar la multa a imponer a la luz de lo dispuesto en la Cláusula 121 del contrato de concesión, donde se estipula que para la tasación de las multas, en ningún evento se impondrán 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 durante el mes en que se haya causado la sanción correspondiente.

En razón a que no fue posible aplicar la multa correspondiente, de conformidad con lo señalado en el contrato a través de oficio con radicado 2012EE8590 de octubre 10 de 2012, se decide terminar el proceso de imposición de multa.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Posteriormente, el 11 de octubre de 2012 mediante comunicación con radicado 2012EE8640, se inició el proceso de declaratoria del incumplimiento del contrato de concesión, así como, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria establecida en la Cláusula 180 del contrato de concesión 005 de 2012.

La audiencia de descargos se realizó el 18 de octubre de 2012, en donde se concedió a la compañía aseguradora Seguros Cóndor S.A. un plazo de 8 días hábiles a partir de ese día para presentar sus descargos, el cual venció el 30 de octubre de 2012.

De la misma manera se realizaron reuniones los días 1, 13 y 22 de noviembre de 2012 y 12 y 13 de diciembre de 2012, en donde se pactó con COOBUS S.A.S., la Secretaria de Gobierno, que participó a solicitud del Concesionario, y TRANSMILENIO S.A, en donde el concesionario COOBUS S.A.S, presentaría un Plan de Negocios y un Plan de Acción que aseguraría la reestructuración del cierre financiero y el cumplimiento del 100% de las obligaciones contractuales pendientes a la fecha, en un plazo de (8) ocho meses.

La Subgerencia Económica, como consecuencia de la valoración del Plan de Negocios y el documento que contiene el Código de Buen Gobierno Corporativo, realizó las reuniones con COOBUS S.A.S., los representantes de los propietarios, los proveedores de vehículos, la Banca de Inversión, algunas entidades del sector financiero y la Oficina de Pactos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, considerando que las acciones y compromisos propuestos por el concesionario, eran factibles en el corto plazo y que favorecían la reestructuración efectiva del cierre financiero que hiciera viable el sostenimiento de la operación del Concesionario, concepto que quedó formalizado mediante oficio con 2012IE5253.

El 28 de diciembre de 2012, se firmó el Pacto de Cumplimiento con COOBUS S.A.S. en el cual el concesionario, según su Cláusula Primera, se comprometió a cumplir todas las obligaciones jurídicas, técnicas y económicas referidas en el Plan de Negocios presentado a TRANSMILENIO S.A. En su Cláusula Sexta se establecieron compromisos de obligatorio cumplimiento, para no imponer la terminación anticipada del Pacto de Cumplimiento y el reinicio del proceso de declaratoria de incumplimiento del Contrato de Concesión No. 05 de 2010.

El 20 de febrero de 2013, el concesionario comunicó que no consigue cumplir con la vinculación de la flota de febrero a marzo de 2013, razón por la cual se reanudó, el 28 de febrero de 2013, el proceso de declaratoria de incumplimiento de conformidad con la Cláusula Octava continuando así la audiencia iniciada el 18 de



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

octubre de 2012, para el 19 de marzo de 2013 a las 3:00 p.m. en las instalaciones de TRANSMILENIO S.A. Momento donde el concesionario informó que seleccionó un nuevo representante legal y presentó un resumen sobre el cumplimiento del pacto mencionado.

El concesionario, el 19 de marzo de 2013 presentó sus descargos en los cuales se observa que COOBUS S.A.S. incumplió sus compromisos contractuales relativos a la vinculación de flota troncal, de alimentación, vinculación de conductores y la prestación del servicio público de transporte, toda vez, que no vinculó la flota en febrero y marzo de 2013, ni comenzó la operación de las rutas zonales programadas, así como el mantenimiento del cierre financiero, infringiendo con ello los numerales 17.1.1, 17.2.1, 17.2.4, 17.2.5, 17.3.1, 17.5, 17.7.3, 17.7.16 de la Cláusula 17, y las 75 y 79 del Contrato de concesión.

A través de Resolución No. 107 de 2013 se declaró el incumplimiento parcial del contrato, de concesión No. 05 de 2010, al concesionario COOBUS S.A.S y a sus socios, igualmente se declaró la ocurrencia del siniestro de incumplimiento del contrato y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria por valor de \$6.007.000.000 constantes del 31 de diciembre de 2009.

Mediante Resolución No. 266 de junio 25 de 2013, la entidad resolvió los cinco (5) recursos interpuestos por las cooperativas socias de COOBUS S.A.S. Con la Resolución No. 275 de junio 28 de 2013 se dio trámite al recurso de la Aseguradora. Así mismo, mediante Resolución No. 283 de julio 16 de 2013 se respondieron los recursos de otras dos (2) cooperativas, en atención a que solicitaron pruebas, las cuales fueron negadas y fue resuelto el recurso de reposición contra la decisión de no decretar las pruebas.

Se ratificó, entonces, el incumplimiento con las citadas resoluciones; sin embargo, se aplicó el principio de proporcionalidad frente al valor de la cláusula penal pecuniaria en concordancia con el porcentaje de incumplimiento del contrato, lo cual se tradujo en una reducción de su valor en un 53.1% que corresponde a \$3.191.293.112 constantes del 31 de diciembre de 2009.

COOBUS S.A.S. presentó a la entidad una propuesta de pago la cual se está evaluando.

Mediante oficio GG 2013-001020 de septiembre 3 de 2013, el Gerente General de COOBUS S.A.S. le informa a TRANSMILENIO S.A., entre otros, los siguientes aspectos relevantes:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- La Fiduciaria HELM comunicó la decisión de retener el pago a proveedores para dar prelación al pago de rentas.
- Se imposibilitó el pago a proveedores.
- Por efecto del no pago a los proveedores, se incumplirá la disponibilidad de flota.
- No se pudo cumplir con el pago de nómina del personal a cargo de la empresa.
- En Junta Directiva del 21 de agosto, se expuso la imposibilidad de mantener la operación normal de la empresa.
- La Banca de Inversión SUMATORIA S.A. presentó un análisis actualizado a la Junta Directiva a comienzos del mes de julio respecto de la inviabilidad financiera de la empresa, concluyendo como hecho estructural que mientras no se disminuya el número de rentas asumidas a un máximo de 1.400, se imposibilitará la operación y que a la fecha ha llevado a una cesación de pagos.
- Persiste la mora en el compromiso de pago del aporte inicial previsto de 10.000 millones de pesos.
- Las garantías que amparan el cumplimiento de las obligaciones del contrato, a la fecha no ha sido posible renovarlas, toda vez que la aseguradora se niega a expedirlas dada la grave situación que padece COOBUS desde hace varios meses.

Mediante oficio relativo a la respuesta al Informe Preliminar con radicado No. 1-2013-37512 de octubre 8 de 2013, la entidad informa que a la fecha se está analizando la solicitud del garante de realizar la toma de posesión del contrato quien debe radicar la propuesta para su revisión y aprobación, toda vez que no se llegó a un acuerdo de pago con el COOBUS S.A.S.

2.6.2 Contratos No 12 Suba Centro y 13 Perdomo - EGOBUS S.A.S.

Este concesionario presentó reiterativos incumplimientos con relación a

- No mantenimiento a la flota.
- Incumplimiento respecto a la vinculación de operadores (conductores) y flota de acuerdo al plan de implementación.
- Incumplimiento frente al inicio de rutas de acuerdo al plan de implementación.
- Incumplimiento del cierre financiero.
- Incumplimiento al pago de las rentas a los propietarios de los vehículos.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

El 11 de marzo de 2013, la entidad realizó requerimiento contractual y dio inicio al proceso sancionatorio bajos los preceptos del artículo 86 de la ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes.

El 10 de abril de 2013., se realizó la audiencia pública de descargos, en la cual el concesionario EGOBUS S.A.S. tuvo su oportunidad procesal para ejercer el derecho a la contradicción y sustentar su posición frente a los requerimientos efectuados por el Ente Gestor. En la audiencia pública fueron recibidos los descargos presentados por el operador EGOBUS S.A.S. mediante su representante legal y apoderado, en donde se hizo entrega formal del documento que contiene; Plan de negocios (2013), Código de Buen Gobierno, Ajuste Plan de Implementación Zonal, Concepto Tributario, Plan de Seguridad Operacional y Operadores e Informe de Mantenimiento.

El 19 de abril de 2013, concluida la audiencia de descargos, el concesionario entregó a TRANSMILENIO S.A. el documento *"Resumen de conclusiones de la exposición y pruebas presentada en la audiencia de descargos en procedimiento por incumplimiento imputable a EGOBUS S.A.S"*

Recibidos los descargos y comprobada la información se efectuó proceso de incumplimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2012 teniendo en cuenta lo contemplado en los contratos de concesión No. 12 y No. 13 de 2012, respecto de las zonas Suba Centro y Perdomo.

La Dirección Técnica de Buses ha realizado seguimiento al proceso de vinculación de flota, evidenciando que esta obligación se incumplió. Resultado de ello, el Concesionario no dio inicio a las rutas 621 y ES04 respecto del Contrato No. 13 de 2010, y de las rutas 319 y 849 en relación al Contrato No. 12 de 2010, incumpliendo, en consecuencia, con los planes de implementación y entrada en operación de dichas rutas.

Fechas anteriores, para la vinculación de flota, a las cuales el concesionario no dio cumplimiento

**CUADRO No. 9
CONTRATO 013- PERDOMO**

FECHA DE INICIO	ZONA	RUTA	TIPOLOGÍA	TIPO	BUSES
08-DIC-12	PERDOMO	621	19 PAX	URBANO	18
15-DIC-12	SUBA-CENTRO	319	50 PAX	URBANO	21
19-ENE-13	SUBA-	849	50 PAX	URBANO	24

"Por un control fiscal efectivo y transparente"					
FECHA DE INICIO	ZONA	RUTA	TIPOLOGÍA	TIPO	BUSES
	CENTRO				
26-ENE-13	PERDOMO	ES04	19 PAX	ESPECIAL	8

Fuente: Transmilenio S.A.

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

CUADRO No. 10
CONTRATO NO. 12 DE 2010 – SUBA CENTRO

ZONA	RUTA	Programada para dar inicio:
SUBA-CENTRO	319	05-DIC-12
SUBA-CENTRO	849	16-ENE-13

ZONA	RUTA	Programada para dar inicio:
PERDOMO	621	08-DIC-12
PERDOMO	10-4 (ES04)	26-ENR-13

Fuente: Transmilenio S.A.

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Dirección Sector Movilidad.

Así mismo, respecto del mantenimiento de flota, mediante visitas realizadas por la interventoría, la entidad evidenció los siguientes porcentajes de cumplimiento:

Fecha visita: febrero 5 de 2013.

ZONA	FLOTA REGULAR	VEHÍCULOS INMOVILIZADOS	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO
PERDOMO	23	9	60.87%
SUBA CENTRO	33	18	45.45%

Fuente: Transmilenio S.A.

Fecha visita: Febrero 13 de 2013.

ZONA	FLOTA REGULAR	VEHÍCULOS INMOVILIZADOS	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO
PERDOMO	23	11	52.17%
SUBA CENTRO	33	9	72.73%

Fuente: Transmilenio S.A.

Fecha visita: Febrero 15 de 2013.

ZONA	FLOTA REGULAR	VEHÍCULOS INMOVILIZADOS	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO
PERDOMO	23	13	43.48%
SUBA CENTRO23	33	9	72.73%

Fuente: Transmilenio S.A.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Una vez realizado el procedimiento se establecieron los incumplimientos que le fueron imputados al concesionario y TRANSMILENIO S.A. procedió a imponer vía resolución las correspondientes multas, así:

- A través de Resolución No. 228 de 2013 se imponen multas al concesionario por los incumplimientos observados en la ejecución del Contrato de Concesión No. 13 de 2010, Zona Perdomo, por un valor de \$74.151.214, el cual se debe indexar a la fecha de su cobro efectivo.
- Con Resolución No. 229 de 2013 se imponen multas al Concesionario EGOBUS S.A.S. por los incumplimientos observados en la ejecución del Contrato de Concesión No. 12 de 2010, Zona Suba Centro, por un valor de \$100.175.579, el cual se debe indexar a la fecha de su cobro efectivo.

La sociedad EGOBUS S.A.S. y SEGUROS CONDOR S.A. presentaron recursos de reposición contra las resoluciones mencionadas, respuesta a las cuales se encuentra en trámite.

En la respuesta al Informe Preliminar con radicado No. 1-2013-37512 de octubre 8 de 2013, la entidad informa que a través de las resoluciones 359, 360, 361 y 362 de 2013 fueron resueltos los recursos presentados por EGOBUS S.A.S. y SEGUROS CONDOR S.A., ratificándose de nuevo la imposición de la multa, toda vez que no se aportó prueba que desvirtuara los argumentos de TRANSMILENIO S.A. sobre la decisión que concluyo en la sanción impuesta al operador. A la fecha se está a la espera del pago de la multa por parte del concesionario o, en su defecto, de la aseguradora.